DES ACTIONS CONCRÈTES

Jacques Dagenais,

commissaire au registre des lobbyistes
30 septembre 2005

COMMISSAIRE AU LOBBYISME DU QUÉBEC

Québec, juin 2006

Monsieur Michel Bissonnet
Président
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 45 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, j'ai l'honneur de vous présenter le rapport annuel 2005-2006 faisant état des activités du Commissaire au lobbyisme pour la quatrième année de fonctionnement depuis le début de mon mandat, le 5 août 2002.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le commissaire au lobbyisme,

André C. Côté

CONCRÈTEMENT
LES FAITS SAILLANTS

- Transmission de deux rapports d'enquête constatant des infractions à la Loi au Procureur général du Québec
- Première condamnation pour des infractions à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme
- Quelque 267 activités de vérification du respect de la Loi
- 657 lobbyistes inscrits au registre des lobbyistes
- Rencontres d'information dans 14 ministères et 3 organismes gouvernementaux et parlementaires
- Un site Web entièrement refondu
- Un module d'autoformation à l'intention des lobbyistes et des titulaires de charges publiques
- Avis du commissaire à l'Assemblée nationale sur le projet de loi sur le Directeur des poursuites publiques

DES INFORMATIONS CONCRÈTES

Madame Tourangeau,
titulaire d'une charge publique

Je suis agente d'approvisionnement au gouvernement. Mes fonctions m'amènent à rencontrer des lobbyistes assujettis à la Loi et au Code de déontologie des lobbyistes. Par souci d'équité et pour assurer l'égalité d'accès, je ne manque pas une occasion de les encourager à s'inscrire au registre des lobbyistes.

Le mot du commissaire au lobbyisme 6
La déclaration sur la fiabilité des données 11
Partie I Le Commissaire au lobbyisme du Québec 13
1.1 La mission 13
1.2 Le champ de compétence 13
1.3 Situer l'action du Commissaire au lobbyisme dans le plan stratégique 2004-2007 13

Partie II Les réalisations de 2005-2006 14
2.1 **Orientation 1** - Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques 14
2.1.1 Une stratégie de persuasion et d'accompagnement 14
2.1.2 Les résultats 16
2.1.2.1 Les signalements au Commissaire au lobbyisme 16
2.1.2.2 Les vérifications 16
2.1.2.3 Les résultats de la première enquête portant sur les activités de lobbyisme dans le domaine de l'immigration 17
2.1.2.4 Les rapports transmis au Procureur général du Québec 18
2.1.2.5 L'enquête en cours dans le domaine de la petite enfance et des services de garde 18
2.1.3 Les ordonnances de confidentialité 18
2.1.4 Les avis du commissaire 18
2.1.5 La vigie des projets de lois et de règlements 19
2.1.6 Le lancement du CRM/VIGIL 20
2.1.7 Les demandes de renseignements 20
2.1.8 Les liens avec la conservatrice du registre des lobbyistes 20

2.2 **Orientation 2** - Cerner davantage le phénomène et la pratique du lobbyisme 22
2.2.1 Des interventions auprès des titulaires de charges publiques 22
2.2.1.1 Le recensement des actes administratifs 22
2.2.1.2 La nécessaire adhésion des titulaires de charges publiques aux objectifs de la Loi 23
2.2.1.3 Une démarche proposée aux titulaires de charges publiques 24
2.2.2 Comprendre le phénomène du lobbyisme tant ici qu'ailleurs dans le monde 25
2.2.2.1 Les relations avec les homologues fédéraux et provinciaux 25
2.2.2.2 La participation à COGEL 26
2.2.2.3 La participation à des colloques sur l'éthique, le lobbyisme et le droit à l'information 26
2.2.2.4 L'inscription à une formation de deuxième cycle sur les affaires publiques et la représentation des intérêts 26
2.2.3 La révision de la Loi 26
2.2.4 L'évaluation des effets de la Loi 27

2.3 **Orientation 3** - Faire connaître la Loi et le Code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens 27
2.3.1 La réalisation d'un plan de communication distinct pour l'assujettissement des municipalités de moins de 10 000 habitants à la Loi 28
2.3.2 Les relations publiques 28
2.3.3 Les relations avec les médias 34
2.3.4 Les nouveaux outils de communication et la diffusion de l'information 35

2.4 **Orientation 4** - Développer une organisation performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter 37
2.4.1 La poursuite du plan stratégique 2004-2007 37
2.4.2 La gestion axée sur les résultats 37
2.4.3 Les ressources humaines 37

Partie III Les perspectives pour l'année 2006-2007 39

Partie IV L'organisation administrative et les ressources 40
4.1 La structure organisationnelle 40
4.2 Les effectifs 41
4.3 Les ressources financières, matérielles et informationnelles 41

Partie V L'application des lois et des politiques 42
5.1 La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels 42
5.2 La Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration 42
5.3 L'utilisation du français dans les technologies de l'information 42
5.4 L'éthique et la déontologie 42
5.5 La Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics 42

Partie VI Le sommaire des recommandations 43

Les annexes

Annexe 1 Orientations stratégiques 2004-2007 45
Annexe 2 L'avis publié par le commissaire au lobbyisme 51
Annexe 3 Modification apportée à l'article 43 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme par le projet de loi n° 109 53
Annexe 4 L'équipe du commissaire au lobbyisme au 31 mars 2006 56

LE MOT DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME

Du projet embryonnaire de 2002, où l'éthique avait à prendre sa place comme trame basique dans nos relations avec les pouvoirs publics et où la transparence devait être redéfinie pour susciter une adhésion réelle du citoyen, est né un plan stratégique constitué d'orientations précises dont les axes d'intervention circonscrivent toutes les actions concrètes susceptibles d'apporter les changements souhaités dans le cadre de notre mission. Ce plan a eu des adeptes. Plusieurs lobbyistes ont en effet souscrit entièrement aux devoirs et obligations de leur statut. Des titulaires de charges publiques considèrent aujourd'hui à leur pleine mesure les effets et les retombées de l'encadrement des activités de lobbyisme sur leur prise de décision d'intérêt public. C'est aussi en 2005 que toutes les dispositions de la Loi sont entrées en vigueur, car la Loi est maintenant appliquée à l'ensemble des activités de lobbyisme exercées au sein des institutions municipales et supramunicipales.

Dès le départ, dans le but de joindre les individus et les groupes visés par notre campagne de sensibilisation à l'application de la nouvelle loi et soucieux d'agir dans l'esprit des valeurs dont nous sommes chargés de faire la promotion, nous avons fait le choix d'une approche de persuasion et d'accompagnement : informer, éduquer, communiquer, persuader... plutôt qu'une approche à caractère répressif. Cependant, tous ne se sont pas conformés à l'esprit et à la lettre de la Loi... Il a fallu alors sévir. À ce chapitre, j'ai annoncé par voie de communiqué, en date du 16 mars 2006, une première condamnation pour des infractions à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. D'autres rapports d'enquête ont été soumis au Procureur général du Québec et les activités de vérification et d'enquête se poursuivent, toujours selon le mandat qui m'a été confié, soit d'éclairer les zones d'ombre dans les parcours des lobbyistes et contribuer à rétablir la confiance des citoyens envers ceux qui les gouvernent. La Loi veut raffermir les garanties d'intégrité des processus décisionnels d'intérêt public. Je rappelle que la Loi a été adoptée à l'unanimité le 13 juin 2002, après nombre d'heures d'auditions et de débats en commission parlementaire.

Des événements encourageants sont aussi venus appuyer notre action et ont pu contribuer à assainir l'atmosphère. Des titulaires de charges publiques, plus sensibles aux objectifs de la Loi, ont adressé de nombreuses demandes d'information et ont contribué au changement des mœurs politiques et administratives en matière de lobbyisme. Ainsi, certains ministères ont identifié des actes administratifs visés par la Loi, d'autres ont rédigé un document informatif à l'intention de leurs employés, d'autres enfin se sont approprié le sujet à des fins de discussion. Tout cela est à mon avis un effort de conscientisation très louable.

L'expertise que nous avons développée depuis la mise sur pied de notre bureau a par ailleurs engendré des retombées significatives : des responsables de l'enregistrement des lobbyistes à Ottawa nous ont consultés à deux reprises quant à l'approche, aux façons de faire et aux procédures que nous avons adoptées et sur la compréhension de notre mandat; même requête de la part de la nouvelle commissaire au lobbyisme de Terre-Neuve et Labrador.

Nous sommes fiers de ce rayonnement et nous entendons poursuivre nos efforts pour accroître notre visibilité et notre accessibilité.

Au 31 mars 2006, le nombre d'inscriptions au registre des lobbyistes atteignait 657, ce qui représente une augmentation significative quant à la sensibilisation de la clientèle visée. Ces 657 lobbyistes ont fait le choix de la transparence et de l'éthique au profit de leurs concitoyens et de la qualité de vie démocratique, et on ne peut que les en féliciter. Ils ont accepté le fait que les relations qui s'établissent entre eux et les titulaires de charges publiques ne sont pas égalitaires, à des fins contractuelles ou transactionnelles, dans un contexte de droit privé où il revient à chacun de voir à l'affirmation et à la protection de ses intérêts propres? Ils ont reconnu qu'il s'agissait plutôt de relations asymétriques entre un représentant d'intérêts particuliers cherchant à influencer son interlocuteur et un titulaire d'une charge publique dont la fonction consiste, dans un contexte de droit public, à assumer ou à contribuer, à la prise de décision dans l'intérêt public.

Mais il y a aussi les autres. Ceux qui résistent à ce changement en ne tenant pas compte des nouvelles règles du jeu, ou ceux pour qui le statu quo est une position confortable. Pour eux, la transparence a un prix qu'ils ne sont pas prêts à payer. De quel prix s'agit-il au juste? A-t-il été bien évalué par la clientèle visée? Les bénéfices de la transparence ont-ils été seulement considérés?

Le changement de culture en matière de lobbyisme tout comme le développement d'une conscience collective du bien commun sont de perpétuels chantiers qui demandent du temps, de la persévérance, un rappel constant de l'objet poursuivi et surtout, une mobilisation dans l'action et la responsabilisation des divers intervenants. En conviant les lobbyistes à faire le choix de la transparence, comme certains de leurs confrères l'ont fait, et en nous assurant de l'exercice correct du lobbyisme, nous contribuons au changement de culture souhaité par le législateur et participons assurément au développement d'une conscience collective du bien commun.

On aura beau dire, on aura beau faire : le message est mieux reçu si on s'investit soi-même et si on va au cœur de la mêlée. J'ai voulu rencontrer les titulaires de charges publiques, interfaces des lobbyistes, dans leur milieu, pour les informer, les écouter et répondre à leurs questions. J'ai donc poursuivi la tournée des municipalités et entrepris de visiter quelques municipalités régionales de comté, où les efforts de sensibilisation ont été moins marqués. Cette démarche repose sur le postulat que c'est en connaissant d'abord les activités des titulaires de charges publiques qu'il est possible, dans un deuxième temps, de mieux identifier les activités de lobbyisme et ceux qui les entreprennent. À la suite de cet exercice, je voudrais partager avec vous les quelques constats suivants.

Dans certaines municipalités, on nie carrément le phénomène du lobbyisme : « Ça n'existe pas chez nous! », dit-on. Pensez seulement aux communications en vue d'influencer les décisions sur le changement d'un règlement de zonage… et vous avez rapidement la réponse. Dans d'autres institutions municipales, je note l'inconfort des titulaires de charges publiques vis-à-vis des lobbyistes lorsque des activités d'influence ont cours.

À cet égard il est intéressant de constater chez les détenteurs de charges publiques municipales, particulièrement auprès des administrateurs municipaux issus de la Fédération québécoise des municipalités, de la Corporation des officiers municipaux et de l'Union des municipalités du Québec, le désir de définir un cadre de référence en matière d'éthique municipale. Certains d'entre eux ont le souci de clarifier les règles éthiques pour les élus et les fonctionnaires lorsqu'une activité d'influence est engagée. Cela est prometteur, mais cela suppose également un soutien constant du Commissaire au lobbyisme pour les aider à élaborer les règles internes qui encadreront les activités de lobbyisme tout en satisfaisant au Code de déontologie des lobbyistes.

L'année 2005-2006 est aussi marquée par une créativité effervescente. Nous avons mis au point plusieurs outils d'information et de formation, outils interactifs qui suscitent beaucoup d'intérêt. Je cite en exemple le site Web, un repère qui informe, valide l'information et couvre tout le concept de lobbyisme. Des contenus vulgarisés, des questions-réponses et des mises en situation aident notamment à démystifier le lobbyisme et à véhiculer une juste compréhension de cette activité omniprésente dans nos sociétés contemporaines et légitime, faut-il le rappeler.

Un questionnaire d'autoévaluation est proposé à toute personne qui veut vérifier si elle a ou non le statut de lobbyiste. En répondant à quelques questions de façon tout à fait confidentielle, il lui est possible d'avoir un premier aperçu de son statut au regard de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et des obligations qui sont alors afférentes.

Un module d'autoformation permet à toute personne intéressée d'acquérir les connaissances nécessaires pour bien comprendre, au rythme qui lui convient, l'encadrement légal de l'exercice des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques.

Au moment où nous nous intéressons aux façons de renforcer le lien de confiance des citoyens envers leurs institutions publiques et les personnes qui y œuvrent, des événements regrettables sur la scène fédérale ont eu pour effet d'ébranler encore davantage cette confiance si précieuse pour la qualité de notre vie démocratique. À cet égard, il est intéressant de noter le constat que faisait le commissaire John H. Gomery dans son rapport voulant que : « [...] le gouvernement ne s'est pas acquitté de son devoir d'imposer le respect des exigences de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et l'on suppose dans le public que c'est par manque de volonté politique[1] ». Cela démontre encore une fois la nécessaire adhésion des titulaires de charges publiques aux principes et objectifs d'une telle loi et la prise en compte de leurs responsabilités eu égard à son respect.

De ces événements découle notamment une exigence de plus en plus marquée pour plus de transparence. Les citoyens veulent savoir, comprendre et participer aux débats. Certains disent que les citoyens ont décroché de la politique, qu'ils n'ont plus confiance dans les institutions publiques et leurs représentants. Je ne suis pas de cet avis. À voir les attentes des citoyens envers les pouvoirs publics, je dirais plutôt que la société civile est en train de redéfinir sa façon de participer aux enjeux sociaux et politiques, et d'établir de nouveaux seuils de tolérance à l'égard de certains comportements.

1. GOMERY, John H. *Rétablir l'imputabilité. Recommandations*, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, Ottawa, Éditions et Services de dépôt, 2006, p. 190.

En outre, les médias s'intéressent de plus en plus au monde de l'éthique. Cela s'exprime par des efforts de sensibilisation et d'éducation populaire auprès des citoyens. Ainsi, le quotidien *La Presse* propose aux lecteurs des mises en situation faisant l'objet de commentaires d'un spécialiste de l'éthique. Cela contribue certainement au développement d'une sensibilité plus grande à la dimension éthique de situations qui se présentent dans la vie quotidienne.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est née du besoin des citoyens d'être informés des interventions susceptibles d'influencer les décisions qui doivent être prises dans leur intérêt. Dès lors, les citoyens se sentent respectés et égaux devant la Loi. L'objectif de la Loi est de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques et de rehausser la crédibilité des décisions qui en émanent.

Le changement de culture en matière de lobbyisme s'effectue sous nos yeux. Graduellement, la démocratie reprend ses droits et le citoyen sa liberté d'action.

Sans plus tarder, je vous livre, avec une fierté toute transparente, le rapport des activités pour l'année 2005-2006.

André C. Côté

LA DÉCLARATION SUR LA FIABILITÉ DES DONNÉES

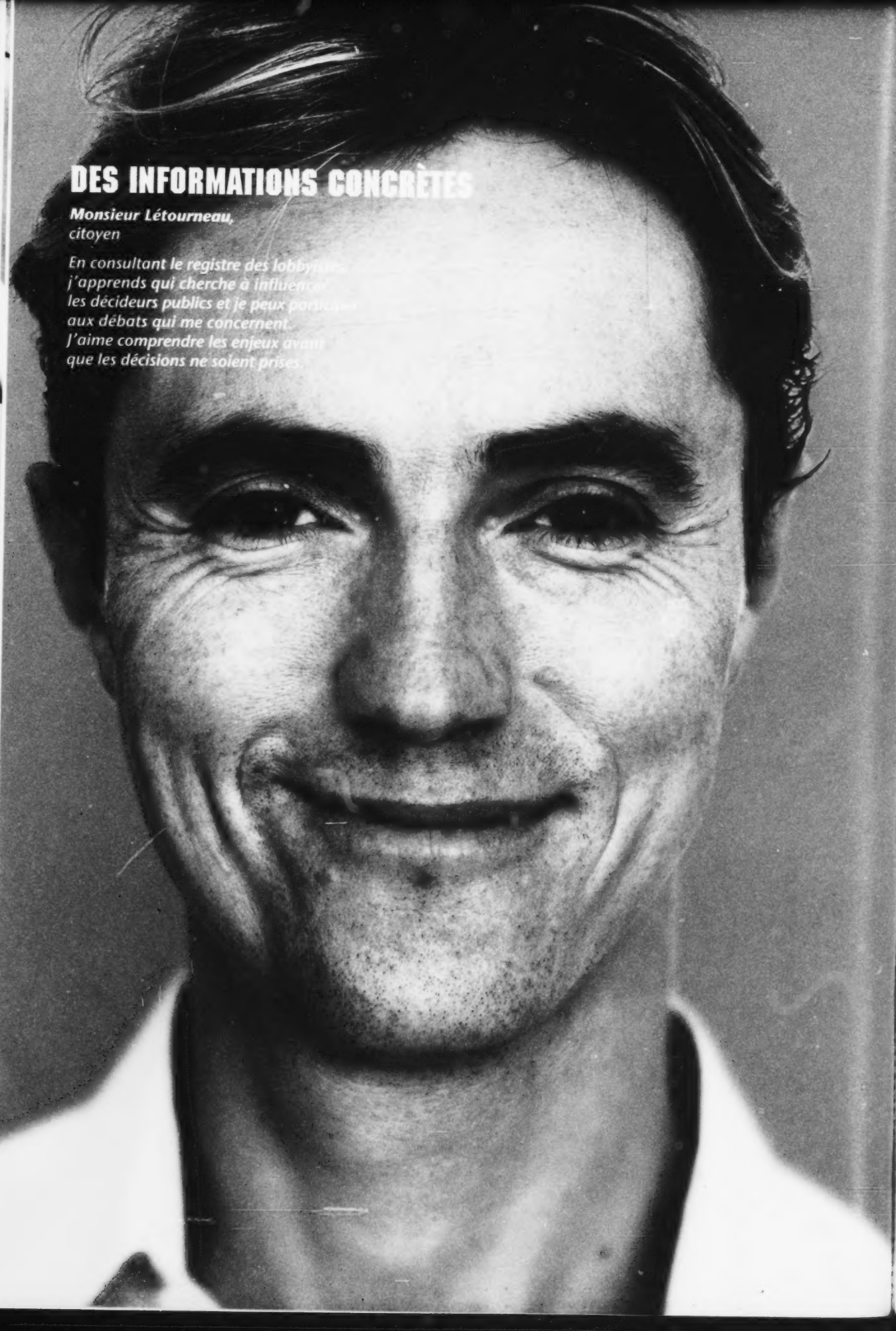
Les informations contenues dans le rapport des activités pour l'année 2005-2006 relèvent de ma responsabilité. La présente déclaration porte sur la fiabilité des données contenues dans le rapport et des contrôles afférents à ces données.

Le Commissaire au lobbyisme maintient un système de contrôles internes, conçu en vue de fournir l'assurance raisonnable que les biens sont protégés et que les opérations sont comptabilisées adéquatement et, au moment opportun, qu'elles sont dûment approuvées et qu'elles permettent de produire un rapport financier fiable.

À ma connaissance, les données présentées dans ce rapport sont fiables et correspondent à la situation qui prévalait au sein de l'institution au 31 mars 2006.

Le commissaire au lobbyisme,

André C. Côté
Québec, le 9 juin 2006



DES INFORMATIONS CONCRÈTES

Monsieur Létourneau,
citoyen

En consultant le registre des lobbyistes,
j'apprends qui cherche à influencer
les décideurs publics et je peux participer
aux débats qui me concernent.
J'aime comprendre les enjeux avant
que les décisions ne soient prises.

1.1 La mission

Nommé par l'Assemblée nationale du Québec, le commissaire au lobbyisme est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques qui œuvrent au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Le commissaire au lobbyisme dispose des pouvoirs et des ressources nécessaires pour mener des enquêtes et faire des inspections relativement à toute contravention aux dispositions de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) et du Code de déontologie des lobbyistes (2004) 7 G.O. II, 1259 [c. T-11.011, r.0.2]. La Loi et le Code, entrés respectivement en vigueur le 13 juin 2002 et le 4 mars 2004, visent à assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme. Par la réalisation de la mission qui lui est confiée, le Commissaire au lobbyisme contribue à améliorer la confiance que les citoyens du Québec portent à leurs institutions et aux titulaires de charges publiques qui y œuvrent.

1.2 Le champ de compétence

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme a atteint en 2005 sa pleine mesure. En effet, depuis le 1er juillet 2005, la Loi s'applique aux activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques qui œuvrent au sein de toutes les institutions municipales et supramunicipales du Québec. Auparavant, la Loi visait, dans le milieu municipal, les communications d'influence faites auprès des municipalités de 10 000 habitants et plus seulement. En plus de s'appliquer aux 1 130 municipalités incluant les villages nordiques et aux organismes relevant de ces municipalités, la Loi s'applique aux activités de lobbyisme faites auprès des quelque 300 ministères, entreprises et organismes du gouvernement.

On dit de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme qu'elle est ambitieuse car, en plus de son vaste champ d'application, elle couvre les activités de lobbyisme susceptibles d'influencer un large éventail de décisions d'intérêt public. Il s'agit non seulement des décisions relatives à l'élaboration, à la présentation, à la modification et au rejet d'une proposition législative ou réglementaire, mais aussi de celles relatives à bon nombre d'actes administratifs visant par exemple l'obtention de permis, de certificats et d'autorisations ou l'octroi de certains contrats, de subventions ou d'autres avantages pécuniaires provenant de fonds publics.

1.3 Situer l'action du Commissaire au lobbyisme dans le plan stratégique 2004-2007

Pour mener à bien le mandat qui lui a été confié, le Commissaire au lobbyisme a élaboré, à l'automne 2004, le plan stratégique 2004-2007 qui a été déposé devant les membres de l'Assemblée nationale en décembre 2004. Ce plan, intitulé *Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives*, fait état des orientations, des axes d'intervention et des objectifs privilégiés par le Commissaire.

Le rapport des activités 2005-2006 est celui de la deuxième année de mise en œuvre du plan stratégique. Ce plan guide le commissaire dans la poursuite du mandat qui lui a été confié en orientant ses prises de décisions et ses actions. Satisfait des réalisations de la première année du plan, le commissaire a poursuivi sa tâche avec conviction et confiance en 2005-2006. Les réalisations et les activités tenues au cours de l'année sont autant de leviers permettant l'atteinte des objectifs fixés.

Les activités et les réalisations de 2005-2006 de chacune des directions du Commissaire au lobbyisme contribuent toutes à l'atteinte des objectifs fixés dans le plan stratégique et incidemment, à la concrétisation des quatre grandes orientations qui y figurent.

2.1 Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme prévoit que le commissaire peut, de sa propre initiative ou sur demande, faire des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi ou au Code de déontologie des lobbyistes. Il soumet au Procureur général tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. Le rapport peut entrainer des poursuites pénales ou encore à un recours civil visant à récupérer la contrepartie reçue par le lobbyiste fautif. Le commissaire peut aussi prendre des mesures disciplinaires contre un lobbyiste qui manque de façon grave ou répétée aux obligations que lui font la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes.

Plus particulièrement, les objectifs poursuivis visent à :

- systématiser les interventions de surveillance et de contrôle;
- répondre à des demandes d'enquêtes en menant les vérifications requises et en exerçant, le cas échéant, les pouvoirs d'inspection et d'enquête prévus à la Loi;
- assurer le soutien juridique nécessaire pour répondre à des demandes d'interprétation de la Loi;
- explorer les changements législatifs possibles et affirmer notre position relativement aux changements souhaités;
- traiter les demandes d'ordonnances de confidentialité dans un délai raisonnable;
- traiter, dans les délais impartis, les dossiers en matière disciplinaire.

Les faits saillants des actions posées par l'équipe du commissaire au lobbyisme en 2005-2006

- **Première condamnation pour des infractions à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme;**
- **Deux rapports d'enquête constatant des manquements à la Loi transmis au Procureur général du Québec;**
- **Quelque 267 activités de vérification;**
- **Reformulation d'un bulletin d'interprétation relativement à l'expression « pour une partie importante »;**
- **Lancement de la plate-forme de gestion des relations de la clientèle.**

2.1.1 Une stratégie de persuasion et d'accompagnement

Les pouvoirs du commissaire s'exercent dans le cadre d'une stratégie d'intervention qui prend en compte le fait que la Loi implique des changements profonds dans les façons de faire des communications d'influence auprès des titulaires de charges publiques. En conséquence, l'approche du commissaire en est d'abord une de persuasion.

L'exercice du mandat de surveillance et de contrôle du commissaire ne saurait se faire sans une responsabilisation des lobbyistes par l'autoévaluation et l'autocontrôle. Cette approche invite les lobbyistes à examiner leurs activités en regard de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Certains outils, dont un questionnaire d'autoévaluation et un module d'autoformation, ont été mis au point à leur intention pour les soutenir dans leurs démarches. Ces outils sont décrits à l'orientation 3 du présent rapport.

De plus, la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme doivent tenir compte du vaste champ d'application de la Loi, laquelle assimile à des activités de lobbyisme un bon nombre de communications d'influence faites dans les environnements municipal, gouvernemental et parlementaire, y inclus les entreprises et organismes du gouvernement et les organismes supramunicipaux. En outre, considérant le large éventail des décisions d'intérêt public pour lesquelles des communications d'influence peuvent avoir cours (obtention de permis, de certificats, d'autorisations, de contrats, etc.), il paraît difficile, pour le moment, de circonscrire complètement le phénomène du lobbyisme. En tenant compte finalement de la multiplicité et de la diversité des personnes, des entreprises ou des organisations exerçant de telles activités d'influence dans les environnements politiques et administratifs, il semblait somme toute inéluctable, selon le commissaire, de miser d'abord sur la persuasion plutôt que sur la coercition stricte.

Compte tenu de ce qui précède, la Direction de la vérification et des enquêtes a implanté un programme de vérification et d'enquêtes basé sur le continuum *convaincre-soutenir-contraindre*. Le commissaire, par ailleurs, peut intervenir en tout temps en utilisant pleinement ses pouvoirs d'inspection et d'enquête.

Malgré des efforts soutenus de sensibilisation, le commissaire et les membres de son équipe constatent que beaucoup de personnes et organismes ignorent toujours que certaines de leurs activités ou interventions constituent des activités de lobbyisme au sens de la Loi. C'est notamment le cas de certaines chambres de commerce, de gens d'affaires et de professionnels.

Si certains ignorent, de bonne foi, les obligations que leur imposent la Loi et le Code de déontologie, d'autres, de façon délibérée, refusent tout simplement de se plier aux exigences de la Loi.

Ainsi, la lecture du journal des débats de l'Assemblée nationale nous apprend que le législateur a volontairement décidé d'assujettir les activités de lobbyisme faites par les ordres professionnels à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Plusieurs ordres professionnels, 16 au total, dont le Barreau du Québec, l'Ordre des architectes, l'Ordre des chimistes, l'Ordre des psychologues, l'Ordre des comptables en management accrédités, l'Ordre des comptables généraux licenciés et l'Ordre des sages-femmes ont donné suite à cette volonté du législateur en inscrivant au registre des lobbyistes l'objet de leurs activités de lobbyisme ou en retenant les services de lobbyistes-conseils qui ont inscrit l'objet de leurs activités au registre des lobbyistes. En outre, il est intéressant de noter que certains ordres ont même mis sur pied des ateliers de formation à l'intention de leurs membres qui exercent des activités de lobbyisme. D'autres ont ouvert les pages de leurs revues ou journaux professionnels au commissaire pour qu'il informe leurs membres de leurs obligations en vertu de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes. Ces initiatives méritent d'être soulignées.

Par contre, le commissaire était récemment informé que le Comité administratif de l'Ordre des ingénieurs du Québec a adopté une résolution à l'effet de ne pas procéder à l'inscription de l'Ordre au registre des lobbyistes. Plus inquiétant encore, la résolution allègue que « [...] dans la foulée du Conseil interprofessionnel du Québec, l'Ordre avait envisagé de ne pas s'inscrire audit registre dans l'espoir de créer une pression sur le Gouvernement et d'amener celui-ci à modifier sa loi afin d'exclure certaines activités propres aux ordres professionnels. »[1].

Le commissaire entend faire le nécessaire pour assurer le respect de la Loi et du Code. Toutefois, compte tenu du fait que le cas en l'espèce échappe en partie à son contrôle et que d'autres ordres ont pu prendre la même orientation, le commissaire n'a d'autre choix que d'alerter le ministre responsable des lois professionnelles et ministre chargé de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et de lui formuler une recommandation spécifique requérant son intervention auprès de ces organismes investis d'une mission d'intérêt public.

En conséquence, considérant l'importance des enjeux sous-jacents à la Loi, le commissaire au lobbyisme demande au ministre de la Justice, en ses qualités de ministre responsable des lois professionnelles et ministre chargé de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme :

- **de rappeler au Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) de même qu'aux ordres professionnels, au premier chef à l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ), que la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes s'appliquent à eux, au même titre que toute autre loi validement adoptée par l'Assemblée nationale du Québec; et**
- **d'inviter les ordres professionnels à diffuser, le cas échéant, auprès de leurs membres l'information relative aux obligations que leur impose la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes.**

2.1.2 Les résultats

2.1.2.1 Les signalements au Commissaire au lobbyisme

En 2005-2006, le Commissaire au lobbyisme a reçu neuf signalements provenant de citoyens, de titulaires de charges publiques et d'un lobbyiste. Huit des neuf situations dénoncées sont relatives à la pratique d'activités de lobbyisme sans que celles-ci aient fait l'objet d'une inscription sur le registre des lobbyistes comme le requiert la Loi, alors que l'autre se rapporte aux règles d'après-mandat qui empêchent notamment certaines personnes (ministre, maire, membre de cabinet, etc.) d'exercer des activités de lobbyisme durant une certaine période, après avoir quitté leur fonction.

Après vérification, deux de ces signalements se sont avérés sans fondement alors que les sept autres sont en cours de traitement au 31 mars 2006.

2.1.2.2 Les vérifications

Au 31 mars 2006, 657 lobbyistes étaient inscrits au registre des lobbyistes. Le nombre d'inscriptions a connu une augmentation significative au cours de la dernière année, particulièrement au dernier trimestre. Les efforts déployés par le Commissaire pour amener les lobbyistes en défaut à se conformer à la Loi, conjugués à une sensibilité accrue du milieu à cette nouvelle réalité qu'est l'encadrement des activités de lobbyisme au Québec, ont certainement contribué à ces résultats. Le nombre d'inscriptions devrait toutefois être beaucoup plus élevé, du seul fait que de nombreux membres de certains ordres et regroupements professionnels qui font des activités de lobbyisme hésitent encore à s'inscrire au registre.

[1] Ordre des ingénieurs du Québec, Comité administratif, extrait du procès-verbal, séance tenue le 4 novembre 2005, CA-2005-584 Inscription de l'Ordre au registre des lobbyistes.

La qualité des déclarations qui ont été portées au registre s'est aussi accrue de façon marquée. Les mécanismes de contrôle *a priori* qui ont été mis en place par la conservatrice du registre des lobbyistes, à la suggestion du commissaire, produisent de toute évidence les résultats escomptés.

Le personnel de la Direction de la vérification et des enquêtes a réalisé, en cours d'année, 267 activités de vérification. Par la collecte de données, par des échanges avec des lobbyistes et des titulaires de charges publiques ainsi que par l'examen de documents, les vérifications visent à s'assurer du respect des règles établies et à amener les lobbyistes à satisfaire à leur obligation de transparence et à se conformer à la Loi. Ainsi, ont été effectuées :

- 133 activités de vérification afin de s'assurer de la conformité des inscriptions au registre des lobbyistes ou des renouvellements à l'échéance des mandats;
- 71 activités de vérification relatives aux personnes, entreprises ou organisations susceptibles de réaliser des activités de lobbyisme dans le contexte de dossiers mis en lumière par l'actualité;
- 3 activités de suivi d'inscriptions refusées au registre des lobbyistes;
- 60 activités de vérification relatives à des groupes ciblés de personnes, d'entreprises ou d'organisations pouvant réaliser des activités de lobbyisme.

2.1.2.3 Les résultats de la première enquête portant sur les activités de lobbyisme dans le domaine de l'immigration

Lorsque le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à la Loi ou au Code, il peut autoriser la tenue d'une enquête. Ce type d'intervention sert essentiellement à établir les faits et à recueillir les éléments de preuve d'activités de lobbyisme en contravention à la Loi, le cas échéant.

À la suite d'un signalement fait par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, une enquête a été menée en 2003-2004 sur les agissements d'un avocat qui fait des activités de lobbyisme pour l'obtention de certificats de sélection pour les immigrants investisseurs. Le commissaire a soumis, en novembre 2004, un rapport au Procureur général dans lequel il fait état des manquements à des dispositions de la Loi. Au cours de la dernière année, l'avocat lobbyiste a reconnu sa culpabilité à cinq chefs d'accusation relatifs à des infractions à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

L'enquête du Commissaire au lobbyisme a établi que cet avocat a exercé des activités de lobbyisme auprès du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles sans être dûment inscrit au registre des lobbyistes, contrevenant ainsi à l'article 25 de la Loi. Il a également contrevenu à l'article 26 de la Loi en exerçant ses activités de lobbyisme moyennant une contrepartie conditionnelle à l'obtention d'un résultat.

Pour l'ensemble des infractions reprochées, des amendes et des frais totalisant 3 105 $ ont dû être acquittés par le contrevenant.

2.1.2.4 Les rapports transmis au Procureur général du Québec

Deux autres interventions de la part du commissaire au lobbyisme ont donné lieu à la transmission de rapports au Procureur général. Au terme de ces rapports, le Procureur général a signifié des constats d'infraction à un lobbyiste-conseil ayant fait des activités de lobbyisme auprès d'une municipalité sans être inscrit au registre alors que dans le deuxième cas, le Procureur général a signifié des constats d'infraction à l'endroit d'un lobbyiste agissant pour le compte d'une association de professionnels ayant fait des activités de lobbyisme auprès de plusieurs ministères et organismes du gouvernement sans être inscrit au registre des lobbyistes. Au moment d'écrire ces lignes, les deux personnes visées ont enregistré un plaidoyer de non-culpabilité. Le commissaire au lobbyisme est en attente de décisions éventuelles des tribunaux.

2.1.2.5 L'enquête en cours dans le domaine de la petite enfance et des services de garde

En décembre 2005, le commissaire a autorisé la tenue d'une enquête pour faire la lumière sur des allégations selon lesquelles certaines personnes auraient exercé des activités de lobbyisme relativement au dossier de la petite enfance et des services de garde en contravention à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Les allégations avaient été portées à la connaissance du public par un journaliste de *La Presse* le 24 novembre 2005, et l'opposition officielle en avait saisi l'Assemblée nationale le jour même. Le Commissaire entreprenait, au même moment, une vérification préliminaire. Les données recueillies ainsi que les déclarations ultérieures de la ministre concernée par le dossier ont amené le Commissaire à décider de la tenue d'une enquête. Le mandat a été confié à un commissaire-enquêteur externe, M. Louis Morin, ancien juge en chef du Tribunal du travail et, au moment de sa retraite, premier président de la Commission des relations de travail. Des membres du personnel du commissaire au lobbyisme l'assistent dans cette fonction. L'enquête qui devait initialement prendre fin le 31 mars a été prolongée jusqu'au 31 mai 2006.

2.1.3 Les ordonnances de confidentialité

En vertu de l'article 51 de la Loi, le commissaire indique dans son rapport des activités le nombre d'ordonnances de confidentialité qu'il a rendues ou renouvelées au cours de l'année.

Le commissaire peut, à la demande d'une personne qui doit faire une inscription sur le registre des lobbyistes, ordonner que tout ou partie des renseignements que contient la déclaration qu'elle doit présenter à cette fin demeurent confidentiels dès lors que ces renseignements concernent un projet d'investissement du client ou de l'entreprise visé dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ce client ou de cette entreprise. L'ordonnance peut être renouvelée aux mêmes conditions.

En 2005-2006, le commissaire n'a reçu aucune demande d'ordonnance de confidentialité. De plus, aucune ordonnance n'a été rendue ou renouvelée durant la période couverte par ce rapport.

2.1.4 Les avis du commissaire

Le commissaire au lobbyisme peut donner et publier tout avis relativement à l'exécution, à l'interprétation ou à l'application de la présente loi, d'un règlement pris en application de celle-ci ou du Code de déontologie des lobbyistes.

Au cours de l'année, le commissaire au lobbyisme a reformulé et précisé, à la lumière de l'expérience, le texte d'un avis émis en février 2003. Il porte sur la notion de « partie importante » apparaissant à l'article 3 de la Loi. L'avis fournit une réponse à la question suivante : dans quels cas le plus haut dirigeant doit-il inscrire son entreprise ou son organisation au registre des lobbyistes et qui doit-il déclarer?

Dans le cas des entreprises et des organisations, il appert que le législateur vise le lobbyisme fait pour leur compte par des personnes qui y occupent un emploi ou une fonction.

C'est au plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités qu'incombe l'obligation d'inscrire au registre le nom du lobbyiste.

L'appréciation de l'expression « partie importante » doit dès lors être faite dans la perspective de l'ensemble des activités de lobbyisme exercées pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation auprès de toutes les institutions visées par la Loi.

Pour savoir dans quels cas le plus haut dirigeant doit faire une déclaration au registre, deux tests sont proposés par le commissaire au lobbyisme dans l'avis 2005-07. Pour prendre connaissance de cet avis, dans sa substance, le lecteur peut consulter l'annexe 2 du présent rapport.

2.1.5 La vigie des projets de lois et de règlements

Le commissaire prend systématiquement connaissance des projets de lois et de règlements et vérifie leur impact possible sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, sur le Code de déontologie des lobbyistes et sur ses activités de surveillance et de contrôle. S'il l'estime opportun, il présente ses commentaires aux membres de l'Assemblée nationale.

L'intervention du commissaire sur le projet de loi n° 109 intitulé Loi sur le Directeur des poursuites publiques

En mai 2005, le ministre de la Justice et Procureur général a déposé devant l'Assemblée nationale le projet de loi n° 109 intitulé Loi sur le Directeur des poursuites publiques. L'article 81 du projet de loi proposait de modifier l'article 43 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Cette disposition de la Loi prévoit que le commissaire au lobbyisme soumet au Procureur général tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de cette loi ou du Code de déontologie des lobbyistes. L'amendement proposé avait pour objet d'ajouter le nom du Directeur des poursuites publiques à celui du Procureur général. Ainsi, les rapports d'enquête devaient dorénavant être transmis à la fois au Procureur général et au Directeur des poursuites publiques.

Le commissaire a soumis aux membres de la commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi que l'article 43 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme devrait plutôt prévoir que les rapports d'enquête ne soient transmis qu'au Directeur des poursuites publiques.

Le projet de loi sur le Directeur des poursuites publiques a été adopté par l'Assemblée nationale en intégrant la proposition du commissaire. Toutefois, au moment d'écrire ces lignes, la loi n'est toujours pas en vigueur.

Pour connaître le détail de la recommandation du commissaire au lobbyisme, le lecteur peut se référer à la lettre transmise à M. Sylvain Simard, président de la Commission des institutions, reproduite à l'annexe 3 du présent rapport.

2.1.6 Le lancement du CRM/VIGIL

Au cours de l'année 2005-2006, d'importants travaux de développement ont permis la mise en œuvre de la première phase du concept de veille intégrée et de gestion des informations sur le lobbyisme (VIGIL). L'implantation d'un logiciel de gestion des relations avec la clientèle (CRM), sur la base des principales lignes d'affaires, constitue le premier jalon de la démarche en vue de doter le Commissaire au lobbyisme d'un système lui permettant de recueillir et d'exploiter des données sur les activités de lobbyisme exercées dans les différentes sphères de l'administration publique. Le CRM devient un système important pour l'institution, car il est en lien direct avec sa mission et il supporte les principaux processus opérationnels. Il servira de plate-forme à l'élaboration prochaine des outils d'analyse de risque en vue de cibler plus efficacement les interventions du Commissaire au lobbyisme.

2.1.7 Les demandes de renseignements

L'équipe du commissaire au lobbyisme a répondu à de multiples demandes de renseignements, notamment à l'occasion de congrès, de colloques ou d'ateliers de formation. Plusieurs de ces demandes ont été adressées par des personnes qui exercent des activités de lobbyisme et qui désiraient obtenir des précisions sur les exigences de la Loi en rapport avec leurs activités. Des demandes de renseignements ont également été formulées par des citoyens qui souhaitaient prendre de l'information ou approfondir leurs connaissances dans ce domaine.

2.1.8 Les liens avec la conservatrice du registre des lobbyistes

Le registre des lobbyistes est le principal moyen mis à la disposition des citoyens pour concrétiser un des objectifs fondamentaux de la Loi : une plus grande transparence des activités de lobbyisme effectuées auprès des titulaires de charges publiques. Sous l'autorité du ministre de la Justice, la conservatrice du registre des lobbyistes est chargée de la tenue de ce registre.

Afin que cet outil soit mieux adapté aux besoins et aux attentes des citoyens, des lobbyistes et des titulaires de charges publiques, un comité de liaison a été créé en 2003 à l'initiative du commissaire. Ce comité s'est donné pour mandat d'examiner le registre sous les angles administratif, technologique et juridique, dans le respect des rôles respectifs du commissaire et de la conservatrice. En 2005-2006, le comité a tenu trois réunions, soit en mai et octobre 2005 ainsi qu'en janvier 2006.

À l'automne 2003, le commissaire présentait à la conservatrice une liste de suggestions en vue d'améliorer la qualité des données contenues dans le registre et la convivialité des interfaces pour les utilisateurs. Depuis, plusieurs améliorations ont été apportées. Ainsi, au début de l'exercice 2005-2006, un mécanisme de contrôle *a priori* de la conformité des déclarations a été implanté. Le processus et les critères de vérification des déclarations de même que le plan de communication relatif à la mise en œuvre de ce changement ont été convenus entre la conservatrice et le commissaire. Ce dernier tient à souligner qu'après un an d'application la qualité des déclarations s'est grandement améliorée. Il remercie à cet effet la conservatrice et son équipe.

En octobre 2005, le commissaire invitait la conservatrice et son équipe à une réunion de travail pour lui présenter ses orientations stratégiques, ses méthodes d'intervention et ses modes de fonctionnement. La rencontre visait à ce que les deux institutions s'assurent de l'harmonisation de leurs actions et dégagent une vision commune des enjeux, problématiques et perspectives, en vue de favoriser une meilleure atteinte des objectifs de la Loi. Le succès de cette rencontre incitera le commissaire à renouveler l'exercice périodiquement.

En novembre 2005, la conservatrice présentait au commissaire, pour avis, un projet de refonte majeure du registre.

Ces améliorations, qui devraient être implantées progressivement au cours du prochain exercice, assureront très certainement une plus grande convivialité du registre ainsi qu'une plus grande libéralisation de l'information qui y est contenue. Le commissaire au lobbyisme se réjouit de ces progrès. Il affirme toutefois, du même souffle, qu'il ne faut pas s'arrêter là.

Le commissaire croit qu'il faut maintenant miser sur ces acquis pour franchir de nouvelles étapes dans le processus d'amélioration continue qui a été mis en place. Il faut élaborer des solutions novatrices qui s'inspirent des meilleures pratiques, afin de favoriser une plus grande adhésion des lobbyistes aux objectifs de la Loi. Il faut également mieux outiller les titulaires de charges publiques qui sont de plus en plus soucieux de gérer dans leur environnement le phénomène du lobbyisme, et accroître l'intérêt des citoyens pour l'exercice de leur droit à l'information.

La revue en profondeur des règles de sécurité pour éliminer l'obligation pour le lobbyiste d'obtenir une clé de signature dans le but de procéder à son inscription au registre s'impose. De nombreux témoignages indiquent que l'obtention de cette clé de signature et les déboursés qui l'accompagnent rebutent plus d'un lobbyiste. Qui plus est, beaucoup s'interrogent sur l'opportunité de mesures de sécurité plus contraignantes pour l'inscription au registre des lobbyistes que celles requises pour les transactions bancaires dans Internet.

Par ailleurs, la mise au point, le cas échéant, d'outils répondant aux besoins des titulaires de charges publiques après consultation de ces derniers et le remaniement complet des interfaces accessibles au citoyen en vue de simplifier et de rendre plus attrayantes et dynamiques les données qui lui sont présentées, constituent quelques exemples pour illustrer la vision du commissaire au lobbyisme.

Ce n'est qu'au prix d'initiatives audacieuses et d'efforts renouvelés que le registre parviendra non seulement à répondre aux exigences de la Loi, mais aussi à faire de l'expérience québécoise en matière d'encadrement du lobbyisme un succès marquant pour l'exercice de la démocratie. Encore faudra-t-il faire connaître systématiquement l'existence de cet outil de transparence qu'est le registre des lobbyistes du Québec.

En conséquence, le commissaire recommande au ministre de la Justice, en sa qualité de responsable de l'application de la Loi :

- **de simplifier les règles de sécurité entourant l'inscription au registre des lobbyistes en éliminant l'obligation d'obtenir une clé de signature et en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs au gouvernement du Québec pour assurer la sécurité des transactions sécurisées;**
- **de consulter les lobbyistes et les titulaires de charges publiques afin d'identifier et de mettre au point des outils répondant mieux à leurs besoins;**
- **de remanier les interfaces accessibles aux citoyens afin de simplifier et de rendre plus attrayantes et dynamiques les données qui leur sont présentées;**
- **de favoriser l'établissement de liens informatiques entre le registre et d'autres banques de données, tel le registre des entreprises; et**
- **de prendre les dispositions pour faire connaître aux citoyens, aux lobbyistes et aux titulaires de charges publiques le registre des lobbyistes.**

2.2 Cerner davantage le phénomène et la pratique du lobbyisme

Le mandat du Commissaire au lobbyisme du Québec est clair et précis : surveiller et contrôler les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Mais comment réaliser ce mandat sans connaître précisément les lieux et les occasions de communications d'influence dans le vaste secteur public? C'est un défi que pose la nouvelle loi. Pour relever ce défi, il a été convenu dans le plan stratégique de poursuivre plus particulièrement les objectifs suivants :

- comprendre le phénomène du lobbyisme tant ici qu'ailleurs dans le monde;
- approfondir et partager la connaissance sur les pratiques et les objets du lobbyisme au Québec;
- faire en sorte que le lobbyisme pratiqué selon les règles contribue à une prise de décision éclairée et favorise l'égalité d'accès aux institutions publiques.

Les faits saillants des actions posées par l'équipe du commissaire au lobbyisme en 2005-2006 sont les suivants :

- **Poursuite des rencontres d'information dans 14 ministères et 3 organismes gouvernementaux et parlementaires;**
- **Poursuite de l'opération d'identification des actes administratifs au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, et à l'Autorité des marchés financiers;**
- **Mise en œuvre d'une approche proactive en matière de lobbyisme dans plusieurs ministères et organismes publics;**
- **Amorce d'un rapport quinquennal portant sur l'état des lieux de l'encadrement du lobbyisme au Québec;**
- **Inscription de deux membres du personnel au microprogramme de deuxième cycle *Affaires publiques et représentation des intérêts* offert par le Département de science politique de l'Université Laval.**

2.2.1 Des interventions auprès des titulaires de charges publiques

Pour assurer la réalisation de son mandat sans procéder à l'aveuglette, le commissaire a décidé d'élaborer, notamment avec l'aide des titulaires de charges publiques, *la carte du lobbyisme*, c'est-à-dire l'identification des actes administratifs susceptibles de faire l'objet de lobbyisme, l'identification des endroits stratégiques dans l'administration publique où se font ces activités de lobbyisme et les personnes qui les exercent. De plus, de nombreux titulaires de charges publiques à l'œuvre au sein de ministères et organismes du gouvernement ont déjà invité le commissaire au lobbyisme à venir présenter la Loi et le Code, et à préciser leur impact sur le fonctionnement de leur institution.

2.2.1.1 Le recensement des actes administratifs

Afin de mieux circonscrire les activités de lobbyisme visées par la Loi, le personnel du commissaire au lobbyisme est à pied d'œuvre pour dresser une liste des actes posés par les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales qui peuvent donner lieu à des activités de lobbyisme.

Pour dresser cette liste, il a d'abord été convenu d'analyser les différents pouvoirs confiés à ces institutions et ensuite de déterminer ceux qui peuvent faire l'objet d'activités de lobbyisme. Le point de départ de l'analyse est donc axé sur les activités des titulaires de charges publiques et non sur celles des lobbyistes. Cette démarche repose sur le postulat que c'est en connaissant d'abord les activités des titulaires de charges publiques qu'il est possible, dans un deuxième temps, de mieux identifier les activités de lobbyisme et ceux qui les exercent. L'Autorité des marchés financiers et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ont été les premiers impliqués dans cette démarche.

Dans la réalisation de ce mandat, la collaboration des titulaires de charges publiques est essentielle. Heureusement, force est de constater qu'un intérêt soutenu et plusieurs engagements concrets se manifestent. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que le travail entrepris constitue un outil d'information pour les autorités des organismes publics qui désirent connaître dans leur institution les zones où s'exercent des activités de lobbyisme ainsi que l'identité des personnes qui les pratiquent. Au terme de l'exercice, le Commissaire aura obtenu une partie de l'information permettant d'alimenter *la carte du lobbyisme*.

2.2.1.2 La nécessaire adhésion des titulaires de charges publiques aux objectifs de la Loi

La légitimité du lobbyisme étant reconnue dans le premier article de la Loi, le titulaire d'une charge publique doit pour sa part contribuer à assurer cette reconnaissance, notamment en ne fermant pas la porte aux lobbyistes, puisqu'ils contribuent à éclairer sa prise de décision.

En corollaire cependant, le titulaire d'une charge publique est en droit de s'attendre à un comportement transparent et exemplaire de la part du lobbyiste. La Loi précise à cet égard des obligations que ce dernier ne peut ignorer, tandis que le Code de déontologie dicte des comportements que le titulaire d'une charge publique est en droit d'escompter du lobbyiste. Par exemple, le titulaire d'une charge publique ne doit pas tolérer que le lobbyiste l'incite à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables.

Il est possible, si un problème survient avec un lobbyiste, par exemple en cas de pressions indues, qu'un titulaire d'une charge publique demande au commissaire d'intervenir. Il est également possible, si le commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'une ou des infractions ont été commises, ou si une plainte a été portée par un citoyen, qu'il décide lui-même d'intervenir. Ces interventions peuvent prendre la forme d'une vérification ou, lorsque les faits le justifient, d'une enquête.

Ces interventions préconisent la prise en compte, par les titulaires de charges publiques concernés, du phénomène du lobbyisme dans leur milieu respectif. Elles renvoient plus précisément à l'identification des opérations ou des programmes qui font l'objet de communications d'influence. La gestion des activités de lobbyisme dans leur environnement est nécessaire et utile. Elle permet notamment aux autorités d'un ministère, d'une municipalité ou de toute autre institution publique d'identifier les endroits où il y a des risques d'accrocs à l'éthique dans leur institution et leur environnement.

Par ailleurs, la réflexion éthique qui a cours depuis quelques années au sein des ministères et organismes du gouvernement et la prise en compte du phénomène du lobbyisme par les titulaires de charges publiques suscitent, de plus en plus, de questions de la part des membres du personnel à leurs gestionnaires quant à la conduite à adopter envers des lobbyistes, particulièrement ceux qui contreviennent manifestement à la Loi et au Code.

De plus, beaucoup de professionnels titulaires de charges publiques ont, en raison de leur appartenance à un ordre professionnel, leurs propres obligations déontologiques. Il est donc tout à fait possible que ces personnes se sentent inconfortables et demandent des instructions quant à l'opportunité de rappeler aux lobbyistes les obligations que leur imposent la Loi et le Code.

Déjà des ministères et organismes signalent au commissaire leur inconfort au sujet du fait que bon nombre de lobbyistes qui s'affairent dans leur milieu ne sont pas inscrits au registre.

Cela implique que les titulaires de charges publiques doivent non seulement être informés quant à la Loi et au Code de déontologie, mais qu'ils doivent avoir à leur disposition les services de soutien requis. Ainsi, à titre d'exemple, l'apport des répondants en éthique s'est révélé précieux, puisque c'est à ces personnes, souvent situées au plus haut niveau de l'Administration, qu'incombe la tâche de conseiller les titulaires de charges publiques en matière d'éthique. C'est en tout cas une tendance que le commissaire au lobbyisme constate.

2.2.1.3 Une démarche proposée aux titulaires de charges publiques

Afin de prendre la pleine mesure des activités de lobbyisme dans un ministère, un organisme ou toute autre institution publique, le commissaire au lobbyisme propose une démarche aux personnes qui en sont les fiduciaires, les titulaires de charges publiques. La démarche suivie au sein de certains ministères et organismes s'articule ainsi :

- information aux gestionnaires;
- identification des secteurs ou des programmes dont les activités sont susceptibles de faire l'objet de lobbyisme;
- élaboration d'un portrait de la situation : y a-t-il des lobbyistes, qui sont-ils (des ingénieurs, des avocats, des urbanistes…), ces personnes agissent-elles sur une base récurrente ou sporadique?
- vérification de l'enregistrement des lobbyistes au registre;
- évaluation des façons de faire pour s'assurer de leur conformité ou non à la Loi et au Code;
- invitation orale ou écrite aux lobbyistes à faire une déclaration au registre ou à respecter les dispositions du Code de déontologie;
- description des problématiques particulières, telles que le cas des personnes de l'extérieur de l'administration publique qui agissent à la fois comme lobbyistes et comme conseillers, ou encore des membres de comités mis sur pied par une administration publique qui profitent de leur statut pour faire du lobbyisme dans l'institution où exerce ce comité;
- proposition selon laquelle certains formulaires administratifs contiendraient une rubrique où serait indiqué le recours ou non aux services de lobbyistes et la possibilité de mentionner si les lobbyistes sont inscrits ou non au registre des lobbyistes; cette proposition s'inspire de ce qui a été fait au gouvernement fédéral;
- sensibilisation à certains articles de la Loi qui posent des restrictions quant au mode de rémunération des lobbyistes;
- gestion et conservation de l'information relative aux activités de lobbyisme dont les titulaires de charges publiques font l'objet.

Cette marche à suivre repose avant tout sur la volonté des titulaires de charges publiques de faire acte de cohérence et de se positionner comme partie prenante des objectifs proposés par le législateur, plutôt que comme partie indifférente, et de penser à la préservation, sinon au développement du lien de confiance que les citoyens ont à leur égard et à celui des institutions publiques.

Le commissaire au lobbyisme du Québec est heureux de constater que de nombreux titulaires de charges publiques ont déjà fait des gestes concrets quant à la mise en œuvre de la Loi et du Code dans leur milieu respectif. C'est le cas notamment au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation; au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs; au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport; au ministère des Ressources naturelles; au ministère de la Santé et des Services sociaux; au ministère des Services gouvernementaux; à l'Autorité des marchés financiers; et au Centre des services partagés.

Compte tenu de ce qui précède, il est maintenant temps que l'ensemble des titulaires de charges publiques œuvrant au sein des institutions gouvernementales et municipales s'engagent résolument dans pareille démarche. Si tel était le cas, le commissaire est d'avis que les objectifs proposés par le législateur seraient atteints beaucoup plus rapidement.

Le commissaire recommande donc que le gouvernement incite tous ses ministères, organismes et entreprises à prendre officiellement fait et cause pour la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes, comme plusieurs le font actuellement :

- **en informant systématiquement et de façon récurrente toutes les personnes qui font des communications d'influence auprès d'eux qu'ils adhèrent pleinement aux objectifs de la Loi et du Code;**
- **en invitant ces personnes à inscrire, le cas échéant, l'objet de leurs activités au registre des lobbyistes;**
- **en apportant les modifications requises aux formulaires papier et électroniques relatifs à l'un ou l'autre des objets prévus à l'article 2 de la Loi, de façon à permettre aux personnes qui font des communications d'influence d'indiquer si elles sont elles-mêmes lobbyistes ou si elles ont recours aux services de lobbyistes; et**
- **en prenant les mesures requises pour documenter les réunions, les rencontres et les autres activités où sont effectuées des communications d'influence relativement à l'un ou l'autre des objets prévus à la Loi, en prenant des mesures pour conserver toute la documentation relative à ces communications d'influence, tant papier qu'électronique, notamment les courriels. Ces mesures permettraient au commissaire d'effectuer plus facilement la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme.**

Le commissaire fait la même recommandation aux municipalités et aux organismes qui en relèvent.

2.2.2 Comprendre le phénomène du lobbyisme tant ici qu'ailleurs dans le monde

2.2.2.1 Les relations avec les homologues fédéraux et provinciaux

L'année 2005-2006 a été particulièrement fertile sur ce plan.

En mai 2005, le commissaire et certains de ses collaborateurs rencontraient, en séance de travail à Ottawa, le directeur de l'enregistrement des lobbyistes M. Michael Nelson et son équipe, lesquels étaient alors rattachés à Industrie Canada. Cette visite de familiarisation avait été précédée d'une rencontre avec certains responsables du Bureau du Conseil privé intéressés par le sujet. Une rencontre a également eu lieu avec le conseiller sénatorial à l'éthique M. Jean T. Fournier.

En août 2005, le directeur de l'enregistrement des lobbyistes fédéral et son adjointe rendaient visite au commissaire et à son équipe pour une séance d'échanges et d'information sur l'organisation, le fonctionnement, la planification stratégique et la philosophie d'intervention du Commissaire au lobbyisme du Québec. Dans la même foulée en octobre 2005, après avoir rencontré, à l'instigation du commissaire au lobbyisme, la conservatrice du registre des lobbyistes du Québec, deux représentants du directeur de l'enregistrement des lobbyistes visitaient de nouveau l'équipe de direction du commissaire pour approfondir certains éléments relatifs à l'organisation et à son fonctionnement.

En février 2006, peu de temps après son entrée en fonction à la suite de la promulgation de la nouvelle loi sur l'enregistrement des lobbyistes pour Terre-Neuve et le Labrador, la commissaire au lobbyisme de cette province, Mme LeeAnn Montgomery, rendait visite à son tour au commissaire et à son équipe.

2.2.2.2 La participation à COGEL

Afin de documenter la pratique du lobbyisme et de dégager les tendances relatives à son encadrement légal, le commissaire au lobbyisme a maintenu sa participation au Council on Government Ethics Laws, organisme nord-américain regroupant les dirigeants des institutions responsables de l'éthique gouvernementale, de l'encadrement des lobbyistes, du contrôle du financement des partis politiques et de l'accès aux documents des organismes publics.

2.2.2.3 La participation à des colloques sur l'éthique, le lobbyisme et le droit à l'information

Le commissaire et des membres de son personnel ont été conférenciers à plusieurs colloques, ateliers et formations sur le lobbyisme, l'éthique ou le droit à l'information. En cours d'année, le commissaire a notamment eu l'occasion de s'adresser aux membres de la Société des relationnistes du Québec à l'occasion d'une journée Infopresse portant sur le lobbyisme. Un autre colloque, organisé par la Formation permanente du Barreau du Québec et qui portait sur les développements récents en droit de l'accès à l'information, a été une belle tribune pour démontrer que la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est une des lois qui contribuent à la mise en œuvre du droit des citoyens à l'information. Le commissaire a, d'autre part, été invité par la Fédération québécoise des municipalités (FQM) à prononcer une allocution dans le cadre de la Commission itinérante sur les aspects juridiques liés à l'éthique en politique municipale. Le commissaire et des membres de son équipe assistent régulièrement à des symposiums ou à des colloques sur les mêmes thèmes.

2.2.2.4 L'inscription à une formation de deuxième cycle sur les affaires publiques et la représentation des intérêts

Afin d'améliorer leur connaissance et leur compréhension du phénomène du lobbyisme, deux des membres de l'équipe du commissaire au lobbyisme se sont inscrits au microprogramme de deuxième cycle portant sur les affaires publiques et la représentation des intérêts. Ce nouveau programme, tout juste créé par le Département de science politique de l'Université Laval, témoigne d'une évolution certaine des mœurs en matière de lobbyisme et atteste de la prise en compte incontournable par les acteurs sociaux de ce phénomène dans les démocraties contemporaines. Le commissaire est par ailleurs heureux de voir un tel programme dispensé au Québec.

2.2.3 La révision de la Loi

Dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la Loi le 13 juin 2002, le ministre de la Justice doit faire au gouvernement un rapport sur sa mise en œuvre et sur le Code de déontologie des lobbyistes adopté en application de celle-ci, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de les modifier.

Par ailleurs, le commissaire au lobbyisme est particulièrement bien au fait de la mise en œuvre de la Loi, puisque l'Assemblée nationale l'a désigné pour en surveiller l'application. Dans ce contexte, le commissaire compte bien en profiter pour faire le bilan de son expérience et proposer à l'Assemblée nationale les modifications qui s'imposent.

Dans cette perspective, des actions concrètes ont déjà été prises. Ainsi, le commissaire a prévu, dans un premier temps, de communiquer à l'Assemblée nationale des propositions concernant les modifications techniques à apporter à la Loi et, dans un second temps, de faire rapport sur les cinq années d'encadrement du lobbyisme au Québec sous forme de bilan et perspectives.

D'ores et déjà, des membres de l'équipe du commissaire assurent le bon déroulement des travaux que requièrent ces rapports.

2.2.4 L'évaluation des effets de la Loi

Au dernier trimestre de l'exercice financier 2004-2005, le commissaire lançait une démarche d'évaluation de programme relativement aux effets de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Au cours de l'exercice qui vient de se terminer, le comité mis en place à cette fin a poursuivi ses travaux en revenant sur les principaux objectifs visés par la Loi, en déterminant les critères d'évaluation sur lesquels il est possible de s'appuyer pour apprécier le degré d'atteinte de ceux-ci, en identifiant les indicateurs disponibles ainsi que les données manquantes pour les mesurer adéquatement et en choisissant les méthodes de collecte des données. Une fois l'étude terminée, le commissaire pourra compter sur ces précieuses analyses pour étayer certaines des recommandations dans le contexte de la préparation de son rapport quinquennal et aussi pour alimenter sa réflexion stratégique tout en contribuant, à la lumière de l'expérience des premières années de l'implantation de la Loi, aux travaux de l'Assemblée nationale.

Orientation 2

2.3 Faire connaître la Loi et le Code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens

Plus particulièrement, les objectifs poursuivis visent à :

- amener les lobbyistes à souscrire aux objectifs de la Loi et du Code et à s'y conformer;
- favoriser, chez les titulaires de charges publiques, une prise de conscience de l'impact et des enjeux de la Loi sur l'exercice de leurs fonctions et les sensibiliser aux obligations des lobbyistes à leur égard;
- susciter l'intérêt des citoyens pour l'exercice de la citoyenneté active au regard des processus de décisions d'intérêt public;
- optimiser la démarche de communication externe déjà amorcée en vue de faire connaître la Loi et le Code;
- maintenir la structure de coordination formelle avec la conservatrice du registre des lobbyistes;
- déterminer les occasions pour créer des réseaux, des partenariats et des modes de collaboration;
- mettre en place des processus de monitorage permettant de suivre les changements et de les évaluer.

Les faits saillants des actions posées par l'équipe du commissaire au lobbyisme en 2005-2006 sont les suivants :

- **Plus de 1 500 personnes susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme au Québec ont été sensibilisées à l'encadrement légal du lobbyisme;**
- **Plus de 2 200 titulaires de charges publiques informés des effets de la Loi et du Code;**
- **Plus de 600 citoyens mis au courant de leur droit d'accès à l'information en matière de lobbyisme;**
- **7 activités de communication destinées aux médias écrits et électroniques;**
- **Un site Web entièrement refondu;**
- **Un questionnaire d'autoévaluation à l'intention des lobbyistes;**
- **Un module d'autoformation à l'intention des lobbyistes et des titulaires de charges publiques;**
- **Un projet pilote d'information aux citoyens par l'entremise des bibliothèques publiques.**

Au cours de l'année 2005-2006, l'équipe du commissaire au lobbyisme a rencontré des centaines de lobbyistes, de titulaires de charges publiques et de citoyens pour les informer et les sensibiliser à la législation en matière de lobbyisme. Parallèlement à ces rencontres, près de 30 000 documents d'information ont été distribués aux clientèles cibles pour les sensibiliser à la réglementation et à ses effets sur les processus de décisions d'intérêt public. Les personnes rencontrées paraissent de plus en plus sensibles aux objectifs de la Loi et soucieuses de son respect.

Des activités de communication et trois outils majeurs d'information ont été réalisés en 2005-2006 en vue de démystifier le phénomène du lobbyisme auprès des clientèles et de rendre encore plus accessible l'information sur les devoirs et les obligations des lobbyistes de même que leur impact pour les titulaires de charges publiques. Voici le résumé de ces activités et réalisations.

Les activités de communication et réalisations en 2005-2006

2.3.1 La réalisation d'un plan de communication distinct pour l'assujettissement des municipalités de moins de 10 000 habitants à la Loi

Depuis le 1er juillet 2005, la Loi est aussi applicable à toutes les activités de lobbyisme menées auprès des municipalités de moins de 10 000 habitants et de leurs organismes. Un effort particulier a donc été déployé pour informer les titulaires de charges publiques qui œuvrent dans les municipalités des enjeux et de l'impact de la Loi dans leur environnement.

Au nombre des actions entreprises, il est intéressant de souligner la publication de communiqués de presse, la production d'un cédérom d'information pour les municipalités ainsi que de dépliants sur les règles d'après-mandat, l'achat d'espaces publicitaires dans les hebdomadaires régionaux et la rédaction de plusieurs articles dans les revues spécialisées dédiées au monde municipal. Des articles ont notamment été publiés dans les revues suivantes : *Scribe* (Association des directeurs des municipalités du Québec – ADMQ), *Le Sablier* (Association des directeurs généraux des municipalités du Québec – ADGMQ), *Urbi* (Union des municipalités du Québec – UMQ), *Québec municipal*, *Marché municipal* et *Quorum* (Fédération québécoise des municipalités – FQM).

2.3.2 Les relations publiques

À l'intention des titulaires de charges publiques

Une présence dans les congrès et les salons regroupant principalement des titulaires de charges publiques

La présence de membres de l'équipe du commissaire à plusieurs congrès et salons qui regroupent des titulaires de charges publiques municipales a été profitable pour transmettre entre autres informations, celle relative à l'assujettissement des municipalités de moins de 10 000 habitants. La Direction des communications a assuré la représentation du Commissaire au lobbyisme aux congrès et salons suivants : Quartier municipal des affaires de l'UMQ, le Salon de l'ADMQ, le Salon de l'ADGMQ, les Assises annuelles de la Corporation des officiers municipaux du Québec (COMAQ) de même que le Salon affaires municipales et la Commission itinérante sur les aspects juridiques liés à l'éthique en politique municipale de la FQM.

Le commissaire note que l'année 2005-2006 a été fertile pour établir des collaborations avec les regroupements d'administrateurs municipaux, et il en est particulièrement heureux. Il salue au passage les efforts des administrateurs qui cherchent à développer une préoccupation éthique chez les élus et les fonctionnaires lorsque des activités d'influence sont exercées.

Les activités de sensibilisation dans les ministères et les organismes gouvernementaux

Des rencontres ont été tenues depuis l'entrée en vigueur de la Loi dans tous les ministères et dans certains organismes du gouvernement pour expliquer l'encadrement légal des activités de lobbyisme. Ces activités de sensibilisation ont d'abord eu lieu en réponse à des demandes de titulaires de charges publiques soucieux de connaître la Loi. Elles ont par la suite été proposées à d'autres ministères et organismes qui ont accueilli très favorablement cette initiative.

Les motivations à l'origine de ces demandes de titulaires de charges publiques sont multiples. Pour certains, c'est la préoccupation accrue pour l'éthique qui les amène à s'interroger sur l'attitude à prendre face à une nouvelle loi. Dans le cas de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, un tel questionnement est inévitable. En effet, puisqu'il s'agit d'une loi dont l'existence repose sur un droit fondamental, le droit des citoyens à l'information, les titulaires de charges publiques souhaitent contribuer à assurer son application. C'est un rôle qui leur est dévolu à titre de gardiens de l'intégrité des processus de décisions d'intérêt public.

Il appartient aussi au titulaire d'une charge publique de protéger l'égalité d'accès aux institutions. Comment réagir par exemple lorsque, pour un même dossier, un titulaire d'une charge publique rencontre tantôt une personne qui respecte les prescriptions de la Loi et, à un autre moment, une personne qui n'en respecte manifestement pas les règles?

De plus, en l'absence de la nécessaire transparence qui doit entourer la prise de décision du décideur public, le risque que le bien-fondé de la décision, sinon l'intégrité du processus de décision, voire même l'intégrité du décideur soient remis en question, est très élevé.

On pourra reconnaître les effets de la Loi surtout sur le plan des processus menant à la prise de décision. Les titulaires de charges publiques sont en quelque sorte interpellés puisqu'ils sont les fiduciaires de ces processus de prise de décisions dans l'intérêt public. En ce sens, la question qui se pose est de savoir à quoi pourrait s'attendre un citoyen quant à la position des titulaires de charges publiques relativement à la Loi : qu'ils contribuent activement à l'atteinte des objectifs poursuivis par la Loi ou qu'ils gardent leurs distances par rapport à cette loi? Il suffit de voir qui est sur la sellette lorsqu'une situation est décriée sur la place publique pour répondre rapidement à cette question.

La Loi a donc des effets pour les titulaires de charges publiques même si elle ne leur impose pas dans son texte, hormis les dispositions d'après-mandat, d'obligation explicite.

La tournée des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC)

Entreprise en 2003, la tournée des municipalités s'est poursuivie en 2005-2006 par des rencontres d'information et de sensibilisation auprès des conseils municipaux de cinq villes : Boisbriand, Varennes, Sorel-Tracy, Sainte-Julie et Thetford Mines. Depuis le début de cette tournée, le commissaire au lobbyisme a rencontré les conseils municipaux de plus de 40 municipalités pour donner de l'information sur les objectifs et les effets de la réglementation en matière de lobbyisme au Québec.

Une démarche similaire a été entreprise auprès des municipalités régionales de comté. L'objectif poursuivi est le même, à la différence cette fois que l'action cible davantage les municipalités plus éloignées des grands centres. Au terme du présent exercice, le commissaire au lobbyisme a livré son message au conseil des maires de deux MRC : Rivière-du-Loup et Manicouagan. Le commissaire prévoit poursuivre ces activités au cours de l'année 2006-2007.

Les conférences du commissaire au lobbyisme et des membres de son équipe

Le commissaire au lobbyisme ainsi que d'autres membres de son équipe ont prononcé à plusieurs occasions en 2005-2006 des conférences à l'intention des titulaires de charges publiques. Ce fut le cas notamment lors des assemblées suivantes : Forum des jeunes de la fonction publique québécoise, Congrès de la FQM et à l'occasion d'une journée d'étude à l'intention des directeurs et des directrices de l'Assemblée nationale du Québec.

À l'intention des lobbyistes

Les congrès et les salons

Encore cette année, l'équipe du commissaire au lobbyisme a participé à des congrès et à des salons fréquentés par des lobbyistes. La Direction des communications a assuré, avec la collaboration de la Direction des affaires juridiques, la représentation du Commissaire à une quinzaine de congrès. Les représentants étaient présents notamment au congrès de certains ordres ou associations professionnels du Québec : Barreau, Jeune Barreau de Montréal, Association des avocats et des avocates de province, Ordre des comptables agréés, Ordre des comptables généraux licenciés, Ordre des comptables en management accrédités, Ordre des ingénieurs forestiers, Chambre des notaires, Ordre des urbanistes, Association de l'exploration minière. Ils ont aussi participé à des salons dont la thématique attirait une clientèle susceptible d'exercer des activités de lobbyisme. Ils ont ainsi rencontré des lobbyistes à l'Événement bâtiment qui se tenait à Québec et à Montréal, au Congrès de l'assurance et de l'investissement, au Salon Entreprendre et au Congrès de l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA).

La participation du Commissaire au lobbyisme à des congrès et à des salons est profitable à plusieurs égards. En plus de permettre de prendre le pouls des lobbyistes sur le terrain et de leur transmettre une information ciblée, elle génère des retombées aussi concrètes que des inscriptions au registre des lobbyistes, des demandes subséquentes d'information, des invitations à prononcer des conférences et à donner des ateliers de formation.

Lorsqu'une participation à certains événements n'est pas possible, des dépliants et autres documents d'information sont remis aux congressistes. Au cours de l'année 2005-2006, 2 300 documents d'information ont ainsi été distribués à l'occasion des congrès suivants : Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec (RESAM), Association des travaux publics d'Amérique (ATPA), et lors de formations aux membres de la FQM et de l'UMQ. Cette dernière a aussi demandé des exemplaires de la documentation pertinente pour distribution dans ses présentoirs.

Les ateliers de formation

Le commissaire et les membres de son équipe ont donné au cours de l'année 2005-2006 sept ateliers de formation à l'intention des lobbyistes. À leur demande ou à l'initiative du Commissaire, des formations ont été données à des architectes, à des membres du Barreau, à des membres de l'Ordre des comptables agréés, à des relationnistes et à des membres de la direction d'un bureau de comptables et d'un cabinet d'avocats.

Les autres activités de sensibilisation

L'équipe du commissaire au lobbyisme a tenu une dizaine de rencontres avec des représentants de chambres de commerce, de bureaux d'avocats, d'associations et d'ordres professionnels. Un article sur le lobbyisme et son encadrement a également été publié dans le journal professionnel des comptables en management accrédités du Québec.

Les conférences du commissaire au lobbyisme et des membres de son équipe

Le commissaire a donné des conférences et participé à des panels auxquels assistaient des personnes susceptibles d'exercer des activités de lobbyisme. Il s'est notamment adressé aux membres de la Toile des communicateurs et aux membres de l'Association de l'exploration minière du Québec.

À l'intention des citoyens

La collaboration avec le milieu universitaire

Les étudiants, des citoyens avisés et préoccupés par un grand nombre de questions, sont aussi, pour bon nombre d'entre eux, des lobbyistes et des titulaires de charges publiques en devenir.

Pour parvenir aux changements souhaités par le législateur, il paraît incontournable pour le commissaire au lobbyisme d'informer les étudiants des enjeux et des objectifs d'une loi fondamentale telle la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. C'est aussi une belle occasion de sensibiliser ces derniers aux moyens que notre société se donne pour que les citoyens se réapproprient leurs institutions publiques et raffermissent leur lien de confiance envers elles.

Dans cette optique, le commissaire a pris contact avec les professeurs de diverses universités et avec les directeurs de certains programmes ou de certaines facultés. Les facultés d'administration, de droit, de philosophie et d'éthique, des lettres et des sciences humaines et sociales, lesquelles comportent des programmes de communication et de science politique, ont particulièrement été ciblées. Les personnes rencontrées ont été avisées de l'intérêt du Commissaire à diffuser de l'information et à offrir des services appropriés. Au cours de l'année, le commissaire ou des membres de son équipe ont fait dix présentations et rencontré près de 225 étudiants.

Le commissaire salue les initiatives de professeurs de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) qui l'ont invité à partager son expérience avec leurs étudiants, et l'ouverture de l'Université de Sherbrooke et de l'Université Laval où des cours abordent maintenant la question du lobbyisme. À la faveur des programmes et des cours offerts dans ces universités et à la suite des entretiens fructueux avec les professeurs, le commissaire constate, et il ne peut que s'en réjouir, qu'une grande préoccupation est accordée aux questions de confiance dans les institutions publiques, de saine gouvernance et de responsabilité sociale des entreprises.

La collaboration du Commissaire au lobbyisme avec le milieu universitaire se manifeste également par l'accueil de stagiaires en favorisant l'intégration et l'application de leurs connaissances au sein d'une organisation. La contribution significative de ces étudiants aux travaux du Commissaire est des plus appréciées. C'est ainsi qu'à l'été 2005 deux étudiants du programme conjoint de baccalauréat en droit et maîtrise en administration des affaires de l'Université de Sherbrooke ont effectué leur stage au bureau du Commissaire au lobbyisme.

En outre, dans le cadre d'un échange entre l'ÉNAP et l'Institut régional d'administration (IRA) de Bastia en France, le Commissaire au lobbyisme a accueilli une future attachée d'administration pour un stage professionnel de deux mois. Affectée à la Direction des affaires juridiques, elle avait pour mission de rédiger un rapport d'évaluation et de faire des propositions d'ajustement quant aux activités du Commissaire au lobbyisme et quant à l'application de la Loi sur l'éthique et la transparence en matière de lobbyisme en vue de la prochaine révision quinquennale.

Les rencontres avec les citoyens

Les salons grand public offrent d'autres occasions de rencontrer les citoyens et de les informer de leur droit d'accès à l'information quant aux communications d'influence exercées auprès des pouvoirs publics. Le Commissaire au lobbyisme a participé en 2005-2006 à cinq congrès et salons : le Salon *Visez droit*, lequel s'inscrit dans la semaine du Barreau de Montréal, le Congrès de la Confédération pour le rayonnement des étudiants en ingénierie du Québec (CREIQ) et les journées portes ouvertes des palais de justice de Québec, Mont-Laurier et Saint-Jean-sur-Richelieu.

Les bibliothèques publiques

En octobre 2005, le commissaire au lobbyisme a proposé au conseil d'administration de l'association « Les bibliothèques publiques du Québec » de diffuser de l'information sur le lobbyisme et les règles qui en encadrent l'exercice par l'entremise des 170 bibliothèques membres de cette association. La proposition a été accueillie avec enthousiasme et les modalités entourant la mise sur pied de ce programme de distribution d'information est en voie de réalisation. L'objectif poursuivi est d'informer et de sensibiliser les citoyens qui fréquentent les bibliothèques publiques au phénomène du lobbyisme dans la société québécoise et aux règles qui en assurent le sain exercice.

Un volet complémentaire à cette activité d'information a également été mis sur pied. Il s'agit de promouvoir la consultation du registre des lobbyistes auprès des usagers des bibliothèques publiques. À titre expérimental, un projet pilote a été implanté à la bibliothèque Gabrielle-Roy de Québec où il est possible de consulter le registre des lobbyistes sur certains ordinateurs réservés à la consultation de sites Web d'intérêt public sélectionnés.

Participation à des congrès et salons	15	6	5	26
Conférences du commissaire ou de membres de son équipe	4	7	11	22
Ateliers de formation	7	1	1	9
Rencontres d'information et de sensibilisation avec des membres de conseils municipaux, des municipalités régionales de comté et des représentants de ministères et organismes	-	35	-	35
Rencontres d'information et de sensibilisation avec des membres des chambres de commerce, des ordres professionnels, des cabinets d'avocats, etc.	9	-	-	9
Articles dans des revues spécialisées	1	3	0	4
Total	36	52	17	105

- Affaires municipales et Régions
- Agriculture, Pêcheries et Alimentation
- Culture et Communications
- Développement durable, Environnement et Parcs
- Développement économique, Innovation et Exportation
- Éducation, Loisir et Sport
- Emploi et Solidarité sociale
- Justice
- Relations internationales
- Ressources naturelles et Faune
- Sécurité publique
- Services gouvernementaux
- Tourisme
- Travail
- Assemblée nationale
- Autorité des marchés financiers
- Vérificateur général

- Boisbriand
- Sainte-Julie
- Sorel-Tracy
- Thetford Mines
- Varennes
- Rivière-du-Loup
- Manicouagan

2.3.3 Les relations avec les médias

En juin 2005, le commissaire a présenté le rapport de ses activités 2004-2005 au cours d'une conférence de presse. De plus, une trentaine de demandes de renseignements en provenance des journalistes de la presse écrite et électronique ont été traitées. Ces demandes de renseignements ont porté sur différents sujets, parmi lesquels figurent la première condamnation pour des infractions à la Loi et aussi l'enquête sur des allégations d'activités de lobbyisme dans le dossier des services de garde à la petite enfance (Mad Science Group).

En outre, le commissaire au lobbyisme a accordé sept entrevues à des représentants de la presse nationale et régionale.

Entrevue avec les médias nationaux écrits et électroniques	1
Entrevues avec les médias régionaux écrits et électroniques	6
Conférence de presse	1
Total	**8**

2.3.4 Les nouveaux outils de communication et la diffusion de l'information

Les nouveaux outils de communication

Un site Web entièrement refondu

L'année 2005-2006 marque la mise en ligne du nouveau site Web du Commissaire au lobbyisme à l'adresse www.commissairelobby.qc.ca. Ce site Web, nouvelle génération, a été réalisé pour satisfaire les besoins des internautes désireux d'en apprendre davantage sur la pratique du lobbyisme et sur les règles qui en encadrent l'exercice au Québec.

Le site Web a été conçu en fonction des trois clientèles que sert le Commissaire au lobbyisme, à savoir les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et les citoyens. Pour chacune d'elles, une section distincte a été créée afin de donner toute l'information pertinente et de répondre aux questions qui leur sont propres.

Ainsi, dans la section « lobbyistes », on trouve des contenus adaptés dont l'objectif est d'aider les personnes qui font des activités de lobbyisme à bien comprendre les règles auxquelles elles sont assujetties. On y trouve notamment des rubriques portant sur les obligations légales et déontologiques, les catégories de lobbyistes, l'inscription au registre des lobbyistes et les sanctions possibles en cas d'infraction à la Loi.

Il en va de même pour la section consacrée aux titulaires de charges publiques. Ils pourront, entre autres, s'informer sur la portée de la Loi et ses effets sur leurs champs de responsabilités, sur le lobbyisme et son impact sur la confiance des citoyens envers les institutions publiques et les gens qui y œuvrent, et sur les obligations qu'ils doivent respecter lorsqu'ils se proposent de faire des activités de lobbyisme après avoir quitté leurs fonctions (règles d'après-mandat).

Un espace distinct a aussi été réservé à la clientèle « citoyenne » où un effort de vulgarisation particulier a été fait pour stimuler son intérêt pour le phénomène du lobbyisme. À l'aide d'exemples concrets, on y explique ce qu'est le lobbyisme, les raisons qui en font une pratique légitime ainsi que l'incidence du lobbyisme sur l'exercice des droits démocratiques. Cette section est consacrée tout autant à expliquer et à démystifier la pratique du lobbyisme qu'à encourager les citoyens à consulter le registre des lobbyistes, qui est l'outil permettant de concrétiser la transparence recherchée.

Un questionnaire d'autoévaluation pour les lobbyistes

Une équipe de travail déployait depuis un certain temps des efforts à la réalisation d'un questionnaire d'autoévaluation visant à établir, pour la personne qui l'emploie, un diagnostic quant à son assujettissement ou non à la Loi et au Code. D'une facture légère et conviviale, l'outil d'autoévaluation proposé a été lancé simultanément avec le nouveau site Internet de l'institution au dernier trimestre de l'année 2005-2006. Ce nouvel outil poursuit le double objectif de positionner la personne face à la Loi et de répondre à un certain nombre de ses interrogations au moyen de la documentation disponible par ailleurs au Commissaire au lobbyisme ou à l'aide du module d'autoformation. Il est prévu que le questionnaire d'autoévaluation vienne éventuellement en appui au processus de surveillance et de vérification.

Un module d'autoformation interactif sur la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme

Le Commissaire au lobbyisme a réalisé une démarche visant l'appropriation, par les personnes visées, du contenu de la Loi en leur offrant gratuitement l'accès à une autoformation interactive. Le commissaire veut ainsi permettre à toute personne intéressée d'acquérir les connaissances nécessaires pour bien comprendre, au rythme qui lui convient, l'encadrement légal de l'exercice des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques.

Présentée sous la forme de neuf capsules d'apprentissage interactif, cette autoformation traite en profondeur de différents sujets relatifs à la législation sur le lobbyisme, tels les principes et les objectifs de la Loi, les définitions et les exceptions, les actes interdits, la déclaration au registre des lobbyistes, etc. Les personnes intéressées peuvent mettre à l'épreuve leurs connaissances de la Loi en répondant aux différentes questions posées en cours de formation. Des mises en situation concrètes permettent aussi aux utilisateurs de prendre la pleine mesure du vaste champ d'application de la Loi. Si besoin est, l'internaute peut communiquer ses questions à un membre de l'équipe du commissaire qui agit comme tuteur. Ce module est accessible à partir du site Web du Commissaire au lobbyisme.

La documentation distribuée

Près de 30 000 documents d'information ont été distribués en cours d'année auprès des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et des citoyens. C'est trois fois plus que l'année précédente. Cela s'explique principalement par la campagne d'information entourant l'extension de l'application de la Loi à l'ensemble du milieu municipal. Les maires, les préfets, les conseillers municipaux ou d'arrondissement, les présidents et les membres des conseils des communautés métropolitaines ont notamment reçu toute l'information pertinente.

2.4 Développer une organisation performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter

Plus particulièrement, les objectifs poursuivis par les actions visent à :

- mettre en place un tableau de bord pour le suivi des indicateurs du plan stratégique;
- soutenir de façon optimale les opérations et assurer leur suivi;
- maintenir et rehausser les compétences du personnel pour favoriser une plus grande polyvalence;
- faciliter la diffusion de l'information à l'interne et favoriser la participation du personnel;
- développer et favoriser le sentiment d'appartenance pour assurer la cohérence entre discours et actions.

Les faits saillants des actions posées par l'équipe du commissaire au lobbyisme en 2005-2006 sont les suivants :

- **La poursuite de la réalisation du plan stratégique de l'organisation;**
- **La gestion de la performance axée sur l'atteinte de résultats;**
- **Un développement continu des ressources humaines;**
- **Une programmation visant le maintien et l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail;**
- **La désignation d'une consultante interne dédiée au soutien du personnel et au développement de l'organisation.**

2.4.1 La poursuite du plan stratégique 2004-2007

En octobre 2005, une journée du personnel a été organisée afin de mettre en commun l'avancement des plans d'action élaborés par chacune des directions. Cela a été l'occasion de faire un suivi exhaustif des réalisations prévues dans le plan stratégique pour l'ensemble des secteurs d'activités, notamment eu égard aux indicateurs de résultat.

2.4.2 La gestion axée sur les résultats

La gestion du rendement basée sur les attentes signifiées a été systématisée dans toutes les directions et permet une approche partagée des objectifs visés et des résultats à atteindre relativement au plan stratégique et au plan annuel. La consultation du personnel est particulièrement encouragée et contribue directement à favoriser le sentiment d'appartenance.

2.4.3 Les ressources humaines

Le plan de développement des ressources humaines

L'investissement dans les actions de formation du personnel a, pour une seconde année, dépassé le cadre financier prévu par la Loi favorisant la formation de la main-d'œuvre.

Par ailleurs, toujours en vue d'établir une organisation du travail favorisant davantage la participation, des rencontres se sont tenues sans égard au statut ou au niveau d'emploi du personnel selon des formules telles que la « Journée du personnel », les « Midis conférences » ou encore, les « Vendredis du Commissaire ».

La Politique concernant la santé des personnes au travail dans la fonction publique québécoise : un premier bilan

Le Commissaire au lobbyisme place la gestion des ressources humaines parmi ses priorités stratégiques et organisationnelles. Il adhère à la Politique concernant la santé des personnes au travail dans la fonction publique québécoise.

En 2005-2006, aucun accident n'a été relevé sur les lieux de travail. En outre, la préoccupation d'actualiser la Politique concernant la santé des personnes au travail dans la fonction publique québécoise s'est traduite par l'instauration de divers moyens et mesures dont la directive pour l'évacuation des lieux en cas d'urgence, la présence de secouristes formés pouvant dispenser les premiers soins sur les lieux de travail, les démarches pour assurer le maintien de la qualité de l'air environnant, la clinique de vaccination contre la grippe et la mise sur pied d'un comité des employés au Commissaire.

Le Programme d'aide aux employés mis en œuvre au cours de l'année 2005 aura permis de soutenir le personnel ayant des difficultés ou problèmes d'ordre personnel ou organisationnel susceptibles d'influencer leur comportement et leur rendement au travail. Pour offrir ce support, la Direction des services à la gestion a retenu les services d'une ressource spécialisée de l'extérieur de l'organisation.

Par ailleurs, la désignation d'une conseillère interne dédiée au développement de l'organisation et à l'écoute personnalisée des besoins a facilité grandement l'adaptation pour l'introduction de nouvelles technologies. De plus, la Politique visant à contrer le harcèlement psychologique en milieu de travail, également implantée en 2005, a fait l'objet de rencontres d'information et de sensibilisation avec le personnel.

- Poursuite de la mise en œuvre du plan stratégique;
- Déploiement accru des activités de vérification, d'inspection et d'enquête;
- Publication d'avis du commissaire;
- Processus d'évaluation de l'impact de la Loi et de sa révision;
- Préparation en vue du rapport quinquennal;
- Revue des activités du Commissaire au lobbyisme par la Commission des finances publiques pour les trois premières années de son mandat.

Les orientations et les priorités définies dans le plan stratégique 2004-2007 se sont poursuivies tout au long de l'exercice 2005-2006. En 2006-2007, dernière année du plan stratégique, une évaluation fine des résultats obtenus sera entreprise. De façon concomitante, des travaux seront entamés pour l'élaboration d'une deuxième phase de planification stratégique.

Parmi les défis de 2006-2007, on compte celui de déployer des efforts accrus pour des travaux de recherche nécessaires à l'évaluation de l'impact de la Loi ainsi que pour la production d'analyses et d'avis permettant au commissaire de préparer son rapport quinquennal. À cet égard une première étape devrait être franchie à la fin du printemps 2006 alors qu'il est prévu que le commissaire sera convoqué par la Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale afin d'y faire un bilan des trois premières années de fonctionnement. Cette rencontre devrait aussi être une première occasion pour le commissaire de partager avec les parlementaires certaines réflexions ou observations relatives à l'application de la Loi dans sa forme actuelle.

Le commissaire continuera de mettre l'accent sur les activités de vérification, d'inspection et d'enquête en y consacrant les ressources nécessaires notamment en matière d'effectifs.

Par ailleurs, l'adhésion aux objectifs de la Loi repose sur une meilleure connaissance de celle-ci et du Code de déontologie des lobbyistes. Les nombreuses activités de communication prévues en 2006-2007 devraient permettre de mieux les faire connaître. À cet égard, le nouveau site Internet du Commissaire, accessible depuis le mois de mars 2006, contribuera à cette diffusion d'information, particulièrement grâce à des outils qu'il intègre soit le questionnaire d'autoévaluation, le module d'autoformation et le bulletin électronique. La sensibilisation des titulaires de charges publiques des ministères, organismes et entreprises du gouvernement ainsi que du milieu municipal sera bien sûr maintenue, étant entendu que leur adhésion est essentielle.

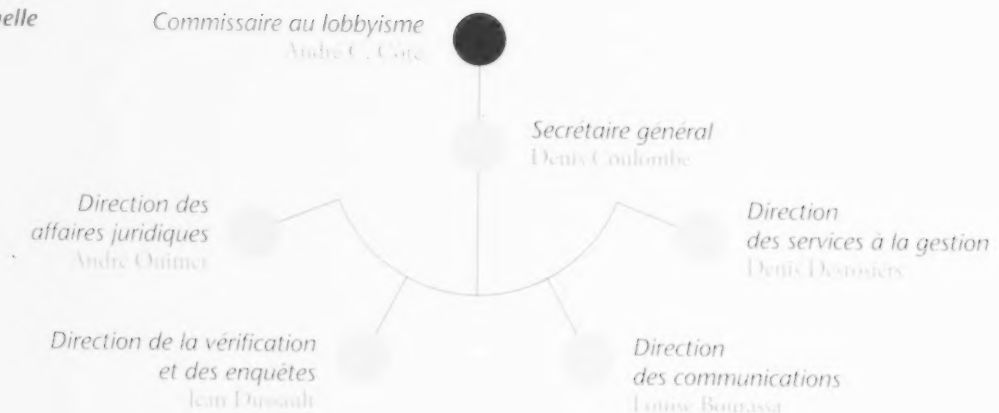
Les activités de l'institution sont administrées par le commissaire au lobbyisme, personne désignée par l'Assemblée nationale. Il est secondé par le secrétaire général qui a en outre la responsabilité de conseiller le commissaire et d'assurer la gestion courante de l'ensemble des activités. Le secrétaire général assume également la fonction de registraire, de répondant en éthique, de répondant auprès de l'Office québécois de la langue française et de responsable de l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels. Les opérations sont placées sous la responsabilité de quatre directions : la Direction des affaires juridiques, la Direction de la vérification et des enquêtes, la Direction des communications et la Direction des services à la gestion.

Les mandats des directions concernent respectivement les domaines suivants :

- la recherche, les conseils et les avis en matière juridique, éthique et déontologique;
- les inspections, les vérifications et les enquêtes;
- l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'intervention en matière de communication;
- le soutien à la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles, y inclus la gestion de l'information et la planification stratégique.

Le personnel du commissaire au lobbyisme est nommé conformément à la Loi sur la fonction publique. Au 31 mars 2006, l'effectif s'établissait à 23 postes occupés par du personnel régulier.

4.1 La structure organisationnelle



4.2 Les effectifs

Emplois réguliers	23*	14	6
Hors cadre	1		
Cadres	5	1	
Professionnels	10	7	3
Fonctionnaires	7	6	3

* Ce nombre comprend un prêt de service et deux occasionnels.

4.3 Les ressources financières, matérielles et informationnelles

Les crédits alloués au Commissaire au lobbyisme par le Bureau de l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006 ont été utilisés de la façon suivante :

Rémunération	1 678 842 $	1 731 770 $
Fonctionnement		
Transport et communications	275 994	183 283
Services professionnels et administratifs	274 522	148 997
Entretien et réparations	3 874	15 348
Loyer et locations	137 828	138 982
Fournitures et approvisionnement	61 476	29 849
Amortissement	103 943	99 220
Autres dépenses	1 571	841
Sous-total fonctionnement	859 208	616 520
Total des dépenses	**2 538 050 $**	**2 348 290 $**
Immobilisations		
Mobilier et équipements	43 372	39 995
Total des immobilisations	**43 372 $**	**39 995 $**

5.1 La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels

En vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, le commissaire est d'office la personne responsable de l'accès aux documents et de la protection des renseignements personnels. Il a délégué cette responsabilité au secrétaire général. Une demande a été reçue et traitée pendant l'exercice couvert par le présent rapport des activités.

5.2 La Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration

La Politique gouvernementale relative à l'emploi et à la qualité de la langue française dans l'Administration est appliquée par le Commissaire au lobbyisme. Il soumet à la révision linguistique tous les documents devant faire l'objet d'une large diffusion. Le commissaire a désigné le secrétaire général comme répondant auprès de l'Office québécois de la langue française.

5.3 L'utilisation du français dans les technologies de l'information

Le Commissaire voit au respect des dispositions de la Politique gouvernementale d'utilisation du français dans les technologies de l'information. Les communications entre le Commissaire et les citoyens respectent toutes les exigences de la langue française.

5.4 L'éthique et la déontologie

Le commissaire a désigné le secrétaire général comme répondant en éthique pour son organisation. Cette personne est membre du réseau des répondants en éthique mis sur pied par le Secrétariat du Conseil du trésor.

5.5 La Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics

L'article 10 de la Loi sur la protection des non-fumeurs dans certains lieux publics oblige les organismes publics à rendre compte de son application dans leur rapport annuel. Les espaces occupés par l'équipe du commissaire au lobbyisme sont reconnus comme des « espaces sans fumée ». Aucune infraction n'a été signalée au cours de la période couverte par ce rapport.

PARTIE VI LE SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Le commissaire au lobbyisme recommande :

au ministre de la Justice, en ses qualités de ministre responsable des lois professionnelles et ministre chargé de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme :

- de rappeler au Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ) de même qu'aux ordres professionnels, au premier chef à l'Ordre des ingénieurs du Québec (OIQ), que la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes s'appliquent à eux, au même titre que toute autre loi validement adoptée par l'Assemblée nationale du Québec; et
- d'inviter les ordres professionnels à diffuser, le cas échéant, auprès de leurs membres l'information relative aux obligations que leur impose la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et le Code de déontologie des lobbyistes.

au ministre de la Justice, en sa qualité de responsable de l'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme :

- de simplifier les règles de sécurité entourant l'inscription au registre des lobbyistes en éliminant l'obligation d'obtenir une clé de signature et en s'inspirant de ce qui se fait ailleurs au gouvernement du Québec pour assurer la sécurité des transactions sécurisées;
- de consulter les lobbyistes et les titulaires de charges publiques afin d'identifier et de mettre au point des outils répondant mieux à leurs besoins;
- de remanier les interfaces accessibles aux citoyens afin de simplifier et de rendre plus attrayantes et dynamiques les données qui leur sont présentées;
- de favoriser l'établissement de liens informatiques entre le registre et d'autres banques de données tel le registre des entreprises; et
- de prendre les dispositions pour faire connaître aux citoyens, aux lobbyistes et aux titulaires de charges publiques, le registre des lobbyistes.

que le gouvernement incite tous ses ministères, organismes et entreprises, à prendre officiellement fait et cause pour la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes, comme plusieurs le font actuellement :

- en informant systématiquement et de façon récurrente toutes les personnes qui font des communications d'influence auprès d'eux qu'ils adhèrent pleinement aux objectifs de la Loi et du Code;
- en invitant ces personnes à inscrire, le cas échéant, l'objet de leurs activités au registre des lobbyistes;

- en apportant les modifications requises aux formulaires papier et électroniques relatifs à l'un ou l'autre des objets prévus à l'article 2 de la Loi, de façon à permettre aux personnes qui font des communications d'influence d'indiquer si elles sont elles-mêmes lobbyistes ou si elles ont recours aux services de lobbyistes; et
- en prenant les mesures requises pour documenter les réunions, les rencontres et les autres activités où sont effectuées des communications d'influence relativement à l'un ou l'autre des objets prévus à la Loi, en prenant des mesures pour conserver toute la documentation relative à ces communications d'influence, tant papier qu'électronique, notamment les courriels. Ces mesures permettraient au commissaire d'effectuer plus facilement la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme.

Le commissaire fait la même recommandation que celle qui précède aux municipalités et aux organismes qui en relèvent.

Annexe 1

Orientations stratégiques 2004-2007

Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives

Au Président de l'Assemblée nationale,

C'est avec une fierté particulière que je vous présente le Plan stratégique 2004-2007, soit le premier plan stratégique de l'organisation que je dirige. Sous le thème « Vers une confiance plus grande dans nos institutions politiques et administratives », le plan précise ce vers quoi tendront nos actions et ce sur quoi elles porteront.

À la suite de l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale, le 13 juin 2002, de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, je suis entré en fonction le 5 août suivant. En plus d'engager la réflexion sur un premier positionnement stratégique, mes efforts ont porté sur l'obtention des ressources nécessaires pour assumer rapidement mon mandat et, de façon prioritaire, l'élaboration en vue de son dépôt à l'Assemblée nationale dans le délai prescrit de 180 jours, d'un projet de code de déontologie des lobbyistes.

L'année 2003-2004 aura permis de mener à terme le processus d'adoption du Code de déontologie des lobbyistes et de poursuivre les activités visant à connaître et à faire connaître la portée de la Loi. Sur le plan administratif, la mise en place de l'organisation requise pour la réalisation du mandat a continué sur sa lancée. L'analyse systématique, grâce à l'apport du personnel, des tenants et aboutissants de la mission, du contexte et des enjeux ayant cours aura été achevée, avec pour résultat le plan stratégique que voici.

Priorité sera donnée pendant les trois prochaines années à la surveillance et au contrôle proprement dits des activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques. Pour ce faire, une attention prioritaire devra être portée à mieux cerner le phénomène et la pratique du lobbyisme et à faire connaître la Loi et le Code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens en général. Enfin, des efforts seront consentis pour bâtir une organisation à la fois performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter.

Ces priorités d'action s'avèrent intimement liées à la contribution que je souhaite significative pour l'amélioration de notre vie démocratique et le renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions politiques et administratives.

Contexte et enjeux

Notre mission : un véritable défi

Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques présentent un défi de taille en raison du vaste champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, de ce que cela suppose sur le plan de la connaissance tant de cette nouvelle loi que du phénomène lui-même, ainsi que de la nécessaire optimisation des résultats pour l'atteinte des objectifs de la Loi dans un contexte de rareté des ressources.

Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques

La Loi couvre un champ d'application qui s'étend aux institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Elle vise une large gamme d'actes administratifs et a des exigences de précision quant à la déclaration de l'objet des activités de lobbyisme. Elle impose également la mise en œuvre d'un code de déontologie dans un domaine difficile à circonscrire. Ces quelques particularités donnent la mesure de l'ambitieux mandat confié par le législateur au commissaire au lobbyisme.

Cerner davantage le phénomène et la pratique du lobbyisme

Le lobbyisme est un phénomène mal connu, peu documenté et teinté de préjugés négatifs. Saisir la réalité d'exercice du lobbyisme pour une large gamme d'actes administratifs auprès de titulaires de charges publiques de toutes les institutions visées s'avère, de toute évidence, une nécessité préalable à la surveillance et au contrôle exercés par le commissaire.

Faire connaître la Loi et le Code tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et aux citoyens

Temps et efforts sont requis pour sensibiliser et informer les personnes ou organisations concernées des enjeux et des effets de la Loi dans leur environnement. Les professionnels du lobbyisme sont concernés certes, mais les associations patronales, ouvrières et les professionnels de plusieurs disciplines qui ne se perçoivent pas d'emblée comme exerçant des activités de lobbyisme sont également concernés. La Loi interpelle aussi les décideurs publics, gardiens de l'intégrité des processus décisionnels d'intérêt public. Enfin, les citoyens doivent être sensibles au fait que la Loi leur donne un nouveau droit d'accès à l'information afin qu'ils puissent s'exprimer en temps utile sur des décisions qui les concernent.

Développer une organisation performante et exemplaire quant aux valeurs qu'il lui incombe de faire respecter

L'organisation mise sur la qualité et la polyvalence de ses ressources humaines pour favoriser le développement d'une expertise de pointe sur un sujet nouveau. L'actualité rappelant régulièrement la place des valeurs dans la gestion des affaires publiques et notre organisation devant faire respecter des valeurs en matière de lobbyisme, nous devons par conséquent adopter un comportement exemplaire et mettre l'éthique au cœur de nos préoccupations.

Notre mission

Assurer la transparence et une saine pratique des activités de lobbyisme auprès des titulaires de charges publiques par des interventions de surveillance et de contrôle.

Notre vision

Contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie démocratique et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions politiques et administratives.

Nos valeurs
Outre l'adhésion aux valeurs fondamentales formulées dans la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise (compétence, impartialité, intégrité, loyauté, respect), l'action du commissaire au lobbyisme se veut empreinte des valeurs inhérentes à son mandat, soit : la transparence, la confiance et une préoccupation marquée pour l'éthique.

Notre champ de compétence
Notre champ de compétence s'étend aux activités des lobbyistes exercées auprès des titulaires de charges publiques au sein des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, soit : plus de 300 ministères, organismes et entreprises du gouvernement, dès à présent 75 villes de 10 000 habitants et plus et, à partir du 1er juillet 2005, les 1 025 autres municipalités du Québec.

Orientation 1

Surveiller et contrôler les activités de lobbyisme eu égard aux objectifs et aux obligations de transparence et d'éthique découlant de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes

Axe d'intervention : Vérifications, enquêtes et inspections

Objectifs
1.1 Systématiser par des vérifications les interventions de surveillance et de contrôle.
1.2 Mener des enquêtes à la suite de vérifications.
1.3 Répondre dans les meilleurs délais aux demandes d'enquêtes.

Axe d'intervention : Fonctions conseil et interprétation juridique

Objectifs
1.4 Assurer le soutien nécessaire à l'application de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes auprès du commissaire, du personnel de la Direction de la vérification et des enquêtes et auprès du personnel de la Direction des communications.
1.5 Fournir, à l'externe, des avis concernant la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes.
1.6 Explorer les changements législatifs possibles et affirmer notre position relativement aux changements souhaités.

Axe d'intervention : Traitement des requêtes

Objectif
1.7 Traiter dans un délai de 15 jours, à partir du moment où le dossier est complet, les demandes d'ordonnance de confidentialité ou de prolongation d'ordonnance de confidentialité.

Axe d'intervention : Traitement des dossiers en matière disciplinaire

Objectif
1.8 Traiter, dans le délai imparti, les dossiers en matière disciplinaire et faire connaître les décisions du commissaire en cette matière, le cas échéant.

Orientation 2

Cerner davantage la pratique du lobbyisme et développer une meilleure connaissance du phénomène

Axe d'intervention : Acquisition de connaissances

Objectifs 2.1 Comprendre le phénomène du lobbyisme au Québec et dans le monde afin de le situer dans une perspective comparative et d'enrichir notre connaissance en matière d'éthique et de déontologie appliquées au lobbyisme.

2.2 Approfondir la connaissance des pratiques et des objets du lobbyisme au Québec de manière à acquérir une idée juste de ce qui se fait dans ce domaine.

Axe d'intervention : Partage de connaissances

Objectif 2.3 Faire en sorte que le lobbyisme pratiqué selon les règles et en toute transparence contribue à une prise de décision éclairée et favorise l'égalité d'accès aux institutions politiques et administratives.

Orientation 3

Faire connaître aux lobbyistes les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes, informer les titulaires de charges publiques des enjeux et des effets de la Loi et susciter l'intérêt de la population

Axe d'intervention : Compréhension des objectifs de transparence et d'éthique visés par la Loi et le Code de déontologie des lobbyistes

Objectifs

3.1 Amener les lobbyistes à souscrire aux objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes et à s'y conformer.

3.2 Favoriser, chez les titulaires de charges publiques, une prise de conscience des enjeux et des effets de la Loi et du Code sur l'exercice de leurs fonctions et les sensibiliser aux obligations des lobbyistes à leur égard.

3.3 Susciter l'intérêt et la participation des citoyens pour l'exercice d'une citoyenneté active au regard des processus de prise de décision d'intérêt public.

Axe d'intervention : Communication externe

Objectif

3.4 Optimiser la démarche de communication externe déjà amorcée en vue de mieux faire connaître les objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

Axe d'intervention : Réseaux et partenariats

Objectifs

3.5 Maintenir la structure de coordination formelle avec le conservateur du registre des lobbyistes au ministère de la Justice, lieu d'hébergement du registre.

3.6 Déterminer les possibilités et créer des réseaux de partenariats et des modes de collaboration en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de la Loi et du Code de déontologie des lobbyistes.

Axe d'intervention : Évaluation des changements induits par la Loi et par le Code de déontologie des lobbyistes

Objectif

3.7 Mettre en place les processus de monitorage permettant de suivre les changements et de les évaluer.

Orientation 4

Développer une organisation performante en appui sur son personnel et sur les valeurs qui guident l'Administration publique

Axe d'intervention : Ressources humaines

Objectifs 4.1 Maintenir et rehausser les compétences du personnel dans le but de favoriser notamment une plus grande polyvalence.

4.2 Développer et favoriser le sentiment d'appartenance pour s'assurer que discours et actions soient cohérents.

Axe d'intervention : Communication interne

Objectifs 4.3 Faciliter la diffusion de l'information à l'interne et améliorer l'efficacité de l'organisation.

4.4 Favoriser la participation du personnel.

Axe d'intervention : Systèmes d'information et processus opérationnels

Objectif 4.5 Soutenir de façon optimale les opérations et assurer leur suivi.

Axe d'intervention : Suivi de la réalisation du plan stratégique

Objectif 4.6 Mettre en place un tableau de bord pour le suivi des indicateurs du plan stratégique.

Annexe 2

L'avis publié par le commissaire au lobbyisme

Avis n° 2005-07 **Le 30 juin 2005**

Cet avis est donné et publié par le Commissaire au lobbyisme du Québec conformément à l'article 52 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (L.R.Q., c. T-11.011). Il remplace l'avis 2003-01 du 14 février 2003 portant sur l'interprétation de l'expression pour une partie importante à l'article 3.

Objet : Le lobbyisme exercé pour le compte d'une entreprise ou d'une organisation : dans quels cas le plus haut dirigeant doit-il inscrire son entreprise ou son organisation au registre des lobbyistes et qui doit-il déclarer?

Site Web : **www.commissairelobby.qc.ca**

Reconnaissant qu'il est dans l'intérêt du public de savoir qui cherche à exercer une influence auprès des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, le législateur veut assurer la transparence et le sain exercice des activités de lobbyisme menées auprès des titulaires d'une charge publique.

Dans le cas des entreprises et des organisations, la lecture combinée des articles 3, 8 et 25 amène à conclure que le législateur vise le lobbyisme fait pour leur compte par des personnes qui y occupent un emploi ou une fonction.

C'est au plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités qu'incombe l'obligation d'inscrire au registre le nom du lobbyiste.

L'appréciation de « partie importante » que l'on trouve à l'article 3 doit dès lors être faite dans la perspective de l'ensemble des activités de lobbyisme exercées pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation auprès de toutes les institutions visées par la Loi.

Dans quels cas le plus haut dirigeant doit-il faire une déclaration au registre?

Le plus haut dirigeant doit faire une déclaration au registre dès que les conditions de l'un ou l'autre des tests suivants sont remplies :

1. Le test relatif aux aspects qualitatifs de l'activité de lobbyisme

Une activité de lobbyisme menée par un membre du conseil d'administration ou encore par un cadre de l'entreprise ou de l'organisation revêt en soi pour l'entreprise ou l'organisation une importance telle qu'elle nécessite une inscription au registre par le plus haut dirigeant.

Nécessite également une inscription au registre par le plus haut dirigeant, une activité de lobbyisme qui a un impact important pour l'entreprise ou l'organisation ou ses membres. Ce sera le cas d'une communication qui rend possible la mise en œuvre d'un projet majeur ou qui permet d'assurer le développement de l'entreprise ou de l'organisation.

2. Le test relatif aux aspects quantitatifs de l'activité de lobbyisme

Lorsque, pour une année financière, l'ensemble des activités de lobbyisme faites pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation auprès de toutes les institutions visées par la Loi représente plus de douze jours de travail, le plus haut dirigeant doit présenter une inscription au registre, dans le délai prévu par la Loi.

Dans son évaluation, le plus haut dirigeant doit tenir compte du temps consacré par toute personne, non seulement aux communications avec des titulaires de charges publiques, mais également à la préparation et au suivi des activités de lobbyisme.

Qui déclarer au registre ?

Une fois que le plus haut dirigeant a constaté son obligation d'inscrire son entreprise ou son organisation au registre, il doit déclarer le nom de toutes les personnes, y inclus le sien le cas échéant, qui communiquent pour le compte de l'entreprise ou de l'organisation avec les titulaires d'une charge publique en vue d'influencer la prise de décision, en plus des autres renseignements requis à l'article 10 de la Loi.

Annexe 3

Modification apportée à l'article 43 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme par le Projet de loi nº 109

Québec, le 1er novembre 2005

Monsieur Sylvain Simard
Président
Commission des institutions
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
2e étage, Bureau 2.31
Québec (Québec) G1A 1A4

Objet : Modification apportée à l'article 43 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme par le Projet de loi nº 109

Monsieur le Président,

Jeudi dernier, dans le cadre des travaux de la Commission des institutions portant sur l'étude détaillée du Projet de loi nº 109, *Loi sur le Directeur des poursuites publiques*, des membres ont exprimé le souhait d'obtenir l'avis du Commissaire au lobbyisme au sujet de l'article 81 de ce projet de loi. Il me fait donc plaisir de donner suite à cette demande.

L'article 81 du Projet de loi nº 109 propose de modifier l'article 43 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*. Cette disposition de la Loi prévoit actuellement que le Commissaire au lobbyisme soumet au Procureur général tout rapport d'enquête dans lequel il constate qu'il y a eu manquement à une disposition de cette loi ou du code de déontologie des lobbyistes. L'amendement proposé à l'article 43 a pour objet d'ajouter le nom du Directeur des poursuites publiques à celui du Procureur général. Ainsi, les rapports d'enquête devraient dorénavant être transmis à la fois au Procureur général et au Directeur des poursuites publiques.

Lors de l'étude de cet amendement, des membres de votre commission se sont interrogés sur la pertinence de transmettre les rapports d'enquête à la fois au Procureur général et au Directeur des poursuites publiques. Bien respectueusement, j'aimerais vous soumettre que l'article 43 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* devrait prévoir que les rapports d'enquête ne seront transmis qu'au Directeur des poursuites publiques.

Présentement, la transmission d'un rapport d'enquête au Procureur général conformément à l'article 43 vise l'une ou l'autre des fins suivantes : entreprendre des poursuites pénales conformément aux articles 60 et suivants de la Loi ou mettre en branle la procédure de réclamation prévue à l'article 58 de la Loi. Le premier alinéa de cet article 58 prévoit ce qui suit :

> 58. Le procureur général peut, sur réception d'un rapport d'enquête du commissaire au lobbyisme constatant qu'un lobbyiste manque de quelque façon que ce soit aux obligations qui lui sont imposées par la présente loi ou par le code de déontologie, réclamer de ce lobbyiste la valeur de toute contrepartie qu'il a reçue ou qui lui est payable en raison des activités ayant donné lieu au manquement.

Le Projet de loi n° 109 ne modifie pas cet article 58. Le Procureur général demeure donc la personne désignée pour entreprendre le cas échéant une procédure de réclamation conformément à cet article.

Je crois important d'attirer votre attention sur le fait qu'un rapport d'enquête peut donner ouverture à des poursuites pénales sans pour autant pouvoir faire l'objet d'une procédure de réclamation. Tel serait le cas, par exemple, d'un rapport d'enquête qui constaterait qu'un lobbyiste d'entreprise a contrevenu à la Loi dans ses activités de lobbyisme visant l'attribution d'un permis mais qu'il est impossible d'évaluer la contrepartie reçue pour ces activités, que le montant de cette contrepartie est minime ou que cette contrepartie est tout simplement inexistante. La situation inverse pourrait également se présenter : un rapport d'enquête pourrait donner ouverture à une procédure de réclamation sans qu'il ne soit possible d'intenter une poursuite pénale. Par exemple, la prescription d'un an applicable en matière pénale pourrait limiter la possibilité de prendre un recours pénal alors qu'il serait toujours possible d'entreprendre les démarches prévues à l'article 58, la prescription étant fixée à trois ans pour cette mesure.

À mon avis, les règles de transmission d'un rapport d'enquête devraient donc tenir compte de la finalité qui est poursuivie. Si le rapport d'enquête peut donner ouverture à des poursuites pénales et à une procédure de réclamation, je devrais le transmettre à la fois au Directeur des poursuites publiques et au Procureur général.

Toutefois, si, à sa face même, il est évident qu'un rapport d'enquête ne peut donner ouverture à la procédure de réclamation prévue à l'article 58, la Loi devrait prévoir que ce rapport ne doit être transmis qu'au Directeur des poursuites publiques. Dans la mesure où l'article 43 vise à mettre en branle le processus de poursuites pénales, seul le Directeur des poursuites publiques devrait donc recevoir le rapport d'enquête. Quant au Procureur général, je lui acheminerais tout rapport d'enquête qui peut donner ouverture à la procédure de réclamation prévue à l'article 58.

Si l'article 81 du Projet de loi n° 109 devait être adopté tel quel, je me trouverais dans l'obligation de transmettre au Directeur des poursuites publiques des rapports d'enquête qui pourraient ne donner ouverture qu'à la procédure de réclamation que seul peut prendre le Procureur général et de transmettre au Procureur général des rapports d'enquête qui justifient que soient prises des poursuites pénales alors que cette responsabilité appartiendrait dorénavant au Directeur des poursuites pénales.

Voilà pourquoi, il me semble opportun de prévoir à l'article 43 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* que les rapports d'enquête sont transmis uniquement au Directeur des poursuites publiques, l'article 58 demeurant tel quel pour les fins des procédures de réclamations, le cas échéant.

Lors des travaux de votre commission, il a également été fait mention que des questions éthiques qui ne sont pas de nature pénale peuvent intéresser le jurisconsulte de l'État. Il est bien évident que je ne conteste pas cette affirmation. J'ajouterais même que je me réjouis de l'intérêt qui est porté aux questions éthiques liées aux activités de lobbyisme. Cet intérêt porté aux questions éthiques peut certainement justifier l'échange de certaines informations pertinentes entre mon Bureau et le Ministre de la Justice sans pour autant qu'il n'y ait transmission de rapports d'enquête. Ainsi, c'est en sa qualité de jurisconsulte que le Ministre de la Justice pourrait recevoir cette information et non en sa qualité de Procureur général.

Comme vous le savez, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* doit faire l'objet d'un rapport au gouvernement sur sa mise en œuvre au plus tard le 13 juin 2007. Préparé par le ministre de la Justice, ce rapport sera également déposé devant l'Assemblée nationale. Dans le cadre de ce processus de révision quinquennale auquel j'espère pouvoir apporter ma contribution, il me semblerait opportun d'examiner la procédure relative aux poursuites pénales et plus particulièrement les responsabilités qui pourraient m'être confiées à cet effet.

Soyez assuré, Monsieur le Président, que je demeure à votre entière disposition et à celle des membres de votre commission pour vous fournir toute information additionnelle.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le commissaire au lobbyisme,

André C. Côté

c.c. M. Yvon Marcoux, ministre de la Justice
M. Stéphane Bédard, porte-parole de l'opposition officielle en matière de justice et d'accès à l'information

Annexe 4

L'equipe du commissaire au lobbyisme au 31 mars 2006

M^me^ Louise Bourassa
M^me^ Geneviève Brodeur
M. Benoit Bussières
M. Paul-J. Charest
M. Andre C. Côté
M^me^ Geneviève Court
M. Denis Coulombe
M^me^ Valérie Desmeules
M. Denis Desrosiers
M^me^ Nathalie Dion
M^me^ Anne Dumont
M. Jean Dussault
M^me^ Nathalie Emond
M^me^ Émilie Gignère
M^me^ Normande Guérin
M. Jean-Philippe Marcotte
M. André Ouimet
M^me^ Danielle Parent
M. Jean Pelletier
M^me^ Johanne Pouliot
M^me^ Sophie Rioux
M^me^ Nathalie Robert
M^me^ Lucie Robinson

Stagiaires provenant de l'Université de Sherbrooke

M^me^ Audrey Bessette
M. Jean-Simon Charlebois-Paradis

Stagiaire provenant de l'Institut régional d'administration de Bastia (Corse)

M^me^ Laetitia Contet

Pour joindre le Commissaire au lobbyisme

70, rue Dalhousie, bureau 220
Québec (Québec) G1K 4B2
(418) 643-1959
1 866 281-4615 (sans frais)
(418) 643-2028 (télécopieur)
www.commissairelobby.qc.ca